



Universidade de Brasília - UnB  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Geografia  
Programa de Pós-Graduação em Geografia

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**Desconcentração Produtiva, Políticas Públicas e  
Desenvolvimento no Brasil Pós-2000: avanços e retrocessos na  
luta contra as desigualdades socioespaciais.**

**Sílvia Ribeiro de Moraes**  
Tese de Doutorado

Brasília – DF: janeiro / 2023



Universidade de Brasília - UnB  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Geografia  
Programa de Pós-Graduação em Geografia

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**Desconcentração Produtiva, Políticas Públicas e  
Desenvolvimento no Brasil Pós-2000: avanços e retrocessos na  
luta contra as desigualdades socioespaciais.**

Sílvio Ribeiro de Moraes

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marília Steinberger

Tese de Doutorado

Brasília

2023



Universidade de Brasília - UnB  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Geografia  
Programa de Pós-Graduação em Geografia

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**Desconcentração Produtiva, Políticas Públicas e Desenvolvimento no Brasil Pós-2000: avanços e retrocessos na luta contra as desigualdades socioespaciais.**

Sílvio Ribeiro de Moraes

Tese de Doutorado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Doutor em Geografia, área de concentração Produção do Espaço Urbano, Rural e Regional.

**Aprovada por:**

---

Dr.<sup>a</sup> Marília Steinberger. (Departamento de Geografia – Universidade de Brasília)  
(Orientadora)

---

Dr. Neio Lúcio de Oliveira Campos (Departamento de Geografia – Universidade de Brasília)

---

Dr. Aristides Monteiro Neto. (Instituto de Pesquisa Econômica Avançada – IPEA)  
(Examinador)

---

Dr. Carlos Antônio Brandão. (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ) (Examinador)

---

Dr.<sup>a</sup> Cláudia Andreoli Galvão. Universidade de Brasília – UnB (Suplente)

Brasília – DF, 10 de janeiro de 2023.



## FICHA CATALOGRÁFICA

Moraes, Sílvio Ribeiro de  
Desconcentração Produtiva, Políticas Públicas e Desenvolvimento no Brasil Pós-2000:  
avanços e retrocessos na luta contra as desigualdades socioespaciais.

Sílvio Ribeiro de Moraes; orientadora Marília Steinberger. - Brasília, 2023.  
264 p.

Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Departamento de Geografia

1. Desconcentração Produtiva.
2. Políticas Públicas Nacionais
3. Desenvolvimento Regional.
4. Reprimarização
5. Desindustrialização

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MORAES, Sílvio Ribeiro de. Desconcentração Produtiva, Políticas Públicas e Desenvolvimento no Brasil pós-2000: avanços e retrocessos na luta contra as desigualdades socioespaciais. (Tese de Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Geografia – POSGEA, Universidade de Brasília – UnB, 2023. 264f.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e divulgar tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Sílvio Ribeiro de Moraes

Brasília, 10 de janeiro de 2023.



Universidade de Brasília - UnB  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Geografia  
Programa de Pós-Graduação em Geografia

***Dedicatória***

*Dedico à minha mãe, Gislaine, que me agracia  
com seu amor incondicional todos os dias*

*À Letícia, por compartilhar comigo  
a jornada da vida*

*Aos meus pequenos, Lucas e Ian  
Amores da minha vida*

*À Marília Steinberger, orientadora e amiga  
cuja inteligência e dedicação  
me inspiram nessa jornada  
do conhecimento*



## AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Gislaine, por todo o amor incondicional, carinho, apoio, ensinamentos, incentivos, confiança e amizade que sempre me deram tanto conforto e que sempre me motivaram a retribuir com responsabilidade, comprometimento, gratidão e amor.

Ao meu pai, Fernando (*in memoriam*), cuja sabedoria e inteligência me inspiram e me motivam a seguir caminhando em busca do conhecimento e de novos horizontes.

À minha esposa, Letícia, pela compreensão, paciência, ajuda e companheirismo, sem os quais não conseguiria seguir firme na busca de meus sonhos e objetivos.

Aos meus dois pequenos, Lucas e Ian, por ressignificar minha vida e me fazer querer ser o melhor que posso ser a cada dia.

À professora Marília Steinberger, pela dedicação, atenção, afinho e confiança com que me orientou nessa jornada. Sua paixão pela profissão, conhecimento, dedicação ao trabalho e maestria em sala de aula são admiráveis, além de serem fontes de inspiração e motivação.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia, que contribuíram enormemente para alavancar minha percepção e conhecimento sobre o mundo, sobre o Brasil, sobre a sociedade e sobre o desenvolvimento. Obrigado por partilhar com tanta dedicação seus conhecimentos. É certo que hoje minha visão de mundo evoluiu e espero poder um dia retribuir para a sociedade assim como vocês o fazem.

Aos colegas de curso pelos momentos de alegria e partilha de conhecimento.

Aos funcionários do Departamento de Geografia e da Universidade de Brasília por estarem sempre dispostos a atender e ajudar nas mais diversas demandas.

Aos meus grandes amigos e a todos que de alguma forma me proferiram palavras de apoio e encorajamento ao longo desses cinco anos de enormes desafios.

A Deus e a Nossa Senhora, por me iluminar e me dar forças para seguir sempre em frente com confiança, comprometimento e fé.

Muito Obrigado!



Universidade de Brasília - UnB  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Geografia  
Programa de Pós-Graduação em Geografia

*“O cerne do problema não está no comportamento dos agentes que tomam decisões econômicas [...]; está nas relações estruturais que delimitam o campo no qual as decisões relevantes são tomadas. Uma modificação qualitativa desse campo constituiu muito mais um problema de reconstrução de estruturas sociais que propriamente de política econômica”.*

Celso Furtado (2003, p.151)

*O limite é inatingível pela nossa inteligência  
Assim como o horizonte o é pelo nosso caminhar  
A sempre imensidão do desconhecido.*

Fernando Ribeiro de Moraes



## ***RESUMO***

O início dos anos 2000 foi marcado por uma reorientação político-institucional de feição “desenvolvimentista-social”. Esta buscou retomar a formulação e implementação das políticas públicas nacionais e recuperar as capacidades do Estado de investir e aplicar recursos em prol do desenvolvimento econômico-social. Todavia, o atual panorama econômico-produtivo brasileiro tem sido caracterizado por uma aceleração da desconcentração produtiva regressiva, pelo avanço da desindustrialização precoce e pela intensificação da reprimarização da economia nacional. Isso tem aprisionado o país em uma situação conhecida como “armadilha da renda média”, que atrasa o desenvolvimento e dificulta o combate às desigualdades socioespaciais. Diante desse cenário, a presente tese busca investigar, por meio de uma abordagem histórico-estruturalista, qual foi o efetivo papel das diferentes políticas públicas, espaciais, setoriais, sociais e econômicas, formuladas e implementadas no período pós-2000, na consolidação desse panorama. Elas conseguiram, de alguma forma, se contrapor e atenuar o avanço desse panorama ou elas acabaram intensificando ainda mais esse movimento de reestruturação regressiva da economia nacional? Após responder essa pergunta a tese debaterá novas perspectivas para a atuação do Estado na busca do desenvolvimento.

**Palavras-chave:** 1. Desconcentração Produtiva; 2. Políticas Públicas; 3. Desenvolvimento Regional; 4. Desigualdades socioespaciais; 5. Brasil.





## *ABSTRACT*

The beginning of the 2000s was marked by a political-institutional reorientation of a “social-developmental” nature. This sought to resume the formulation and implementation of national public policies and recover the State's capacities to invest and apply resources in favor of economic and social development. However, the current Brazilian economic-productive scenario has been characterized by the acceleration of regressive productive deconcentration, by the advance of precocious deindustrialization and by the intensification of the reprimarization of the national economy. This has trapped the country in a situation known as the “middle income trap”, which delays development and makes it difficult to combat socio-spatial inequalities. Given this scenario, the present thesis seeks to investigate, through a historical-structuralist approach, what was the effective role of the many public policies (spatial, sectoral, social, and economic), formulated and implemented in the post-2000 period, in the consolidation of this panorama. Did they manage, in some way, to oppose and mitigate the advance of this economic panorama or did they end up intensifying even more this movement of regressive restructuring of the national economy? After answering this question, the thesis will discuss new perspectives for the State's role in the pursuit of development.

**Keywords:** 1. Productive Deconcentration; 2. Public Policies; 3. Regional Development; 4. Socio-spatial inequalities; 5. Brazil.



## *SUMÁRIO*

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>Abordagem Teórica-Metodológica.....</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO I – Desenvolvimento Regional Brasileiro no Longo Século XX: da Concentração à Desconcentração Produtiva. ....</b>	<b>26</b>
<b>1.1 - Prelúdio: As raízes da concentração produtiva no Sudeste até 1930. ....</b>	<b>26</b>
<b>1.2 – A integração do Mercado Nacional de 1930 a 1970.....</b>	<b>38</b>
1.2.1 – Concentração produtiva e desenvolvimento industrial de 1930 a 1970.....	40
<b>1.3 – Desconcentração produtiva no Milagre e na Crise: de 1970 a 2000. ....</b>	<b>53</b>
1.3.1 – Desconcentração entre 1970-1980 .....	58
1.3.2 – Desconcentração entre 1980-1990 .....	61
1.3.3 - A desconcentração entre 1990-2000 .....	67
<b>CAPÍTULO II – Panorama Econômico-Produtivo Pós-2000: Desconcentração Produtiva, Desindustrialização e Reprimarização. ....</b>	<b>76</b>
<b>2.1 O contexto político e econômico pós-2000. ....</b>	<b>77</b>
<b>2.2 Desconcentração Produtiva Pós-2000: uma nova dinâmica virtuosa? .....</b>	<b>83</b>
<b>2.3 Desindustrialização no Brasil: da Teoria à realidade.....</b>	<b>89</b>
<b>2.4 Reprimarização e Desconcentração Produtiva Pós-2000: .....</b>	<b>98</b>
<b>Valor (US\$ Bi.).....</b>	<b>101</b>
<b>Participação.....</b>	<b>101</b>
<b>2.5 Diferenças entre a Desconcentração Produtiva pós-1970 e pós-2000: o regresso da     história. ....</b>	<b>102</b>
<b>CAPÍTULO III – Políticas Públicas e Reestruturação Produtiva: Ações e Inações do Estado no Pós-2000. (Avanços e Frustrações).....</b>	<b>109</b>
<b>3.1 Políticas Públicas Espaciais Pós-2000: Entre avanços e frustrações, um caminhar     novamente obstado. ....</b>	<b>111</b>
3.1.1 Política Nacional do Meio Ambiente .....	114
3.1.2 Política Nacional de Desenvolvimento Regional .....	124

3.1.3 Política Nacional de Ordenamento Territorial .....	135
3.1.4 Política Nacional Urbana.....	141
3.1.5 Política Nacional Rural.....	149
<b>3.2 Instrumentos Federais Explícitos de Política Regional .....</b>	<b>159</b>
3.2.1 Fundos Constitucionais (FNE, FCO, FNO) .....	161
3.2.2 Fundos de Desenvolvimento (FDCO, FDNE, FDA).....	166
3.2.3 FINAM/FINOR .....	171
3.2.4 Outros incentivos fiscais.....	172
<b>3.3 Instrumentos Federais Implícitos de Rebatimento Territorial-Regional.....</b>	<b>175</b>
3.3.1 Desembolsos BNDES.....	177
3.3.2 Programa de Aceleração do Crescimento - PAC .....	183
3.3.3 Programa Bolsa Família – PBF / Benefício de Prestação Continuada – BPC .	188
3.3.4 Outras Políticas de Grande Impacto Espacial-Territorial:.....	194
<b>3.4 Sintetizando as Políticas Públicas Pós-2000: Avanços, frustrações, Interesses e Consequências. ....</b>	<b>197</b>
<b>CAPÍTULO IV – Em Busca do Desenvolvimento Nacional .....</b>	<b>201</b>
<b>4.1 - Desenvolvimento das Nações: uma breve história das teorias do desenvolvimento.....</b>	<b>207</b>
<b>4.2 – Mudança Estrutural Como Fator de Desenvolvimento Econômico-Social: Complexidade, <i>Catching up</i> e <i>Leapfrogging</i> .....</b>	<b>213</b>
<b>4.3 – Entre Paradigmas e Escolhas: aspectos para um repensar da ação estatal no século XXI.....</b>	<b>226</b>
4.3.1 – Repensando a Ação Estatal: A Luta Pelo Desenvolvimento e Por Um Projeto de Nação. ....	234
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>244</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS .....</b>	<b>250</b>
<b>Documentos Oficiais e Institutos .....</b>	<b>263</b>
<b>Principais Sítios Eletrônicos Consultados .....</b>	<b>264</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Taxa média de crescimento do PIB regional e participação no PIB nacional entre 2002-2019.....	85
Tabela 2: Participação no PIB nacional entre 2002-2019. ....	87
Tabela 3: Taxas regionais de crescimento acumulado do PIB entre 2002-2019.....	88
Tabela 4: Participação Produtiva por Intensidade Tecnológica: Exportações entre 2000-2015 .....	100
Tabela 5: Maiores participações em valor U\$\$ nas exportações brasileiras por produto - 2019 .....	101
Tabela 6: Projeções de Consumo, Produção e Exportação do Setor Agropecuário – 2021 – 2031 (Mil/Toneladas) .....	157
Tabela 7: Instrumentos Federais Explícitos de Política Regional .....	160
Tabela 8: Participação Relativa dos valores contratados segundo tipologia da PNDR - 1999-2011.....	163
Tabela 9: Participação setorial da aplicação dos recursos dos fundos constitucionais de desenvolvimento (FNE, FNO, FCO), valores acumulados (1995-2015) * (Em%).....	164
Tabela 10: Ranking das Maiores Economias do Mundo por Década – 1990 -2020 .....	203

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Eixos de Desenvolvimento Poligonal Apresentado por Diniz (1993).....	64
Figura 2: Taxa Média de Crescimento do Produto Interno Bruto – Seleccionados.....	79
Figura 3 Taxa Média de Crescimento do Produto Interno Bruto - Seleccionados.....	82
Figura 4 Participação da Indústria de transformação no PIB Nacional 1948-2018 .....	92
Figura 5 Total do estoque de empregos industriais no Brasil - 1986 a 2020 .....	93
Figura 6 Número de estabelecimentos industriais no Brasil - 1986 a 2020 .....	94
Figura 7 Exportação brasileira por fator agregado - 1940 a 2019 .....	99
Figura 8: Desmatamento na Amazônia Legal (KM <sup>2</sup> ) .....	119
Figura 9: Desmatamento em Unidades de Conservação (KM <sup>2</sup> ).....	120
Figura 10: Mapa com a Tipologia da PNDR I (2008-2011) .....	127
Figura 11: Total da Área Plantada de Arroz, Feijão e Mandioca no Brasil (em mil / ha). 154	
Figura 12: Total da Área Plantada de Soja e Milho no Brasil (em mil / ha) .....	155
Figura 13: Projeções de Área Plantada no Brasil – 2022 – 2031 (em mil/ha) .....	156
Figura 14 - Fundos Constitucionais (FNE, FNO e FCO): Evolução das aplicações (em R\$ bilhões) .....	162
Figura 15 Aplicações FDA e FDNE por Unidade Federativa - 2006 a 2011 .....	167
Figura 16 Recursos totais contratados pelos projetos em cada fundo (FDCO, FDNE, FDA) (2006-2013) .....	168
Figura 17 Projetos Contratados no FDA e FDNE .....	169
Figura 18: Aplicações segundo a tipologia da PNDR – 2006 a 2011 .....	170
Figura 19 Evolução da Emissão de Laudos e Declarações por Setor - 2006 a 2011.....	173
Figura 20 Evolução de Gastos Governamentais quanto à renúncia de Imposto sobre a Renda - 2003 a 2011 .....	174
Figura 21: Evolução dos Desembolsos do BNDES (em Bilhões de reais) .....	179
Figura 22 - Variação Percentual dos Desembolsos do BNDES por Setor .....	180
Figura 23: Total do investimento setorial PAC + BNDES (2007 – 2014).....	184
Figura 24: Total de Investimentos do PAC entre 2007 - 2014.....	185
Figura 25: Evolução dos Repasses do Bolsa Família 2004 - 2014.....	190
Figura 26: Distribuição Regional dos Repasses do Bolsa Família (2004-2014).....	191
Figura 27: Evolução dos Repasses do BPC e Bolsa Família (2004-2014).....	191
Figura 28: Distribuição Regional dos Repasses do BPC (2004-2014).....	192
Figura 29 Evolução da Renda Per Capita do Brasil Entre 1995 e 2020 (US\$ cor.) .....	204
Figura 30: Taxa de Crescimento Anual Médio do PIB <i>Per Capita</i> no Brasil. ....	204
Figura 31 – Ranking de Complexidade Econômica (Países Seleccionados). ....	218
Figura 32 - Complexidade Econômica Global de 1995 a 2020.....	219
Figura 33: Evolução da Complexidade Econômica no Brasil de 1970 a 2020. ....	220
Figura 34: Evolução do Índice de GINI no Brasil de 1995 a 2018 .....	222

## LISTA DE SIGLAS

BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
IBGE	Instituto Brasileiro de Economia e Estatística
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos recursos Naturais Renováveis
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
MI	Ministério da Integração
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNR	Política Nacional Rural
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PND	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA	Plano Plurianual
PPCDAm	Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPE	Política Pública Espacial
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SUDAM	Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência para o desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência para Desenvolvimento do Nordeste

## INTRODUÇÃO

A história da formação econômica brasileira não foi construída ao acaso. Desde sempre as ações e orientações estatais responderam aos paradigmas conceituais e visões de mundo de um dado momento histórico. O avançar do tempo, no entanto, julga essas ações ao revelar as realidades que se apresentam nas transformações do espaço e do território nacional. Estas, por sua vez, impulsionam novas interpretações, novas visões de mundo e a adoção de novos paradigmas. Estes, novamente remodelam institucionalidades e influenciam reconfigurações estruturais na sociedade e no território em um eterno ciclo histórico.

Ao mesmo tempo, no entanto, o avançar da história deixa marcas profundas nas estruturas políticas, econômicas, sociais e culturais que ecoam reminiscências e continuidades ao longo do caminhar rumo ao desenvolvimento. Essas marcas manifestam-se no constante choque entre as forças conservadoras do “velho modo de ser” com as forças progressistas do “novo jeito de ser”. Esse embate desnuda as resilientes macroestruturas encravadas na alma e na organização das sociedades pela herança histórica, principalmente nas economias emergentes, onde as mais acentuadas desigualdades socioespaciais proporcionam os mais virulentos conflitos na luta pelo desenvolvimento.

Diante desse contexto, novos paradigmas, institucionalidades e intencionalidades só podem efetivamente se impor através da compreensão aprofundada das realidades materializadas na totalidade do espaço em que se constitui a vida e a organização da sociedade. Realidades construídas e enraizadas através dos séculos por outras visões de mundo e que são fruto das especificidades do processo de desenvolvimento capitalista em cada uma destas.

Dessa forma, como afirma Brandão (2012):

*“É preciso mergulhar no concreto e no histórico para captar e aprender as manifestações concretas dos fenômenos inerentes à dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista em cada situação específica”.* (Brandão, 2012, p. 67)

Logo, o entendimento do processo de desenvolvimento não pode prescindir, em nenhum momento, da história. Ademais, conforme argumenta Brandão, essa compreensão não pode ser alcançada de forma apartada da ação social de sujeitos concretos, que por meio da divisão social do trabalho permeia todos os processos do desenvolvimento, em todas as escalas.

Isto posto, deve-se sublinhar que o período pós-2000, alvo de análise desta tese, foi marcado, justamente, pelo embate, explícito e implícito, entre duas forças paradigmáticas presentes na sociedade e nas entranhas do próprio Estado: o neoliberalismo; e um novo desenvolvimentismo de feição social. Embate que trouxe à superfície da atualidade o histórico conflito entre as forças que lutam pela manutenção das arcaicas estruturas de dominação e poder no Brasil e as forças que lutam por uma mudança estrutural capaz de romper as amarras do subdesenvolvimento e combater as desigualdades socioespaciais.

Como será evidenciado ao longo da tese, esse embate influenciou diretamente na formulação e implementação das políticas públicas e dos instrumentos de rebatimento territorial-regional no período pós-2000. Porém, nem sempre esse embate é visível aos olhos e declarado de forma explícita. As disputas ocorrem por dentro da própria organicidade do Estado, muitas vezes o corroendo de dentro para fora. As intencionalidades e as institucionalidades vão sendo capturadas e transformadas aos poucos, de modo furtivo. Essa percepção é importante para a compreensão da realidade que nem sempre salta aos olhos.

Todavia, a clareza exata de como isso ocorre e de seus efeitos e consequências para o desenvolvimento nacional só pode ser alcançada, como já exposto, por uma perspectiva histórico-estrutural que consiga revelar a natureza e as intencionalidades das forças que disputam a hegemonia paradigmática da atuação estatal. A partir daí, é por meio das realidades materializadas no território e seus efeitos sobre as desigualdades socioespaciais, que se manifestam em todo o espectro político, econômico e social, que poderá ser, de fato, desvelado a primazia dos interesses e intencionalidades “vencedoras” dessa disputa.

Isso posto, a presente tese de doutorado tem por objetivo investigar o papel das políticas públicas pós-2000, envoltas nesse embate paradigmático, na constituição do atual panorama econômico-produtivo nacional. Este tem sido marcado por uma dinâmica mais acentuada de desconcentração produtiva inter-regional, a partir do Sudeste brasileiro, pelo



avanço da reprimarização da economia nacional e pela intensificação do processo de desindustrialização precoce da estrutura produtiva do país.

Como já destacou Celso Furtado em algumas de suas obras, o decorrer da história permite aos observadores do futuro analisar com mais cautela e clareza os fenômenos do passado. Aos observadores do presente, nem sempre os fenômenos que se dão na sociedade e nas nações são traduzidos com a clareza e a certeza do que se passa. Por isso é difícil julgar as ações e caminhos tomados pela atuação pública, sempre imersa em paixões, interesses e subjetividades. Assim, na medida que o tempo presente se esvai, transformando-se em passado, revela-se o concreto, a materialidade e as intencionalidades.

Sendo assim, passadas duas décadas da reorientação político-institucional que buscou retomar a face desenvolvimentista do Estado e reativar a ação estatal em termos de formulação e implementação de políticas públicas de rebatimento territorial-espacial, as reais intenções, efeitos, resultados e caminhos tomados por essa ação começam a se tornar mais nítidos e transparentes aos observadores do presente.

Portanto, na busca do objetivo da tese, o **Capítulo I** irá apresentar uma breve história do desenvolvimento regional brasileiro no longo século XX. Buscará evidenciar como a alternância entre os ciclos paradigmáticos, envoltos em seus contextos nacionais e internacionais, influenciaram nas transformações políticas, econômicas e sociais do Brasil. Nesse contexto, irá destacar o declínio da “idade do ouro” do liberalismo e a ascensão da perspectiva desenvolvimentista, por volta de 1930, que influenciou o avançar do processo de industrialização e integração do mercado interno brasileiro. Apresentará como esse processo se deu de forma extremamente concentrada no Sudeste do país e como ele intensificou as desigualdades regionais e socioespaciais do país. Uma problemática que se tornou um dos principais alvos da agenda desenvolvimentista por volta dos anos de 1960 e que impulsionou a formulação e implementação de uma série de políticas e instrumentos voltados para a sua resolução.

Posteriormente, o Capítulo irá discorrer sobre o surgimento, por volta dos anos de 1970, concomitante ao “milagre econômico” brasileiro e ao avançar das políticas regionais, de uma acentuada dinâmica de desconcentração produtiva que poderia trazer, finalmente, as premissas de um desenvolvimento regional mais equilibrado. Explicará, a seguir, as dificuldades expostas pelos anos de 1980, que foram marcados pela constante crise

econômica e política que culminou no processo de redemocratização. Nesse momento, a desconcentração arrefeceu e assumiu características meramente estatísticas. Por fim, o capítulo irá evidenciar como se deu o esgotamento do modelo desenvolvimentista e a reviravolta nos contextos nacionais e internacionais que trouxeram de volta a força de um antigo paradigma “remodelado”: o neoliberalismo, que passou a dominar todas as esferas de poder no Estado brasileiro, desmontando suas capacidades e desconstruindo as estruturas erguidas ao longo do século XX<sup>1</sup>.

O **Capítulo II**, por sua vez, irá, primeiramente, traçar breves considerações acerca dos resultados do contexto neoliberal advindo dos anos de 1980 até o final dos anos de 1990. A partir daí, buscará traçar um panorama geral, político e econômico do período pós-2000. Irá demonstrar que se pode observar dois momentos bem definidos e particulares para o caso brasileiro: Um primeiro que vai de 2002-2003 até meados de 2012 e outro que vai de 2013 até os auspícios da Pandemia de COVID-19, em 2020. Períodos que coincidem com a ascensão e queda da nova tentativa de reviravolta paradigmática com a reorientação político-institucional em 2003. Após a análise de dados e estatísticas atuais, demonstrará que o panorama econômico-produtivo nacional pós-2000 tem sido marcado por uma aceleração da dinâmica de desconcentração produtiva caracterizada, porém, pela intensificação do processo de desindustrialização precoce da estrutura produtiva do país e pelo rápido avanço da reprimarização da economia nacional. Por fim, irá debater as marcantes diferenças entre o processo de desconcentração produtiva observado nos anos de 1970 com o dos anos 2000 e suas consequências para o futuro do país.

O capítulo termina trazendo as principais perguntas que orientam a investigação desta Tese: **diante desse cenário atual, qual foi o papel das políticas públicas e dos instrumentos de rebatimento territorial-regional, formuladas e implementadas no período pós-2000, na constituição do atual panorama econômico-produtivo nacional? Ainda, quais foram esses instrumentos? Como eles foram implementados de fato e quais os seus impactos e resultados na construção desse complexo panorama? Quais foram suas capacidades para atuar no desenvolvimento econômico-social e regional**

---

<sup>1</sup> Cabe ressaltar que o capítulo I será subsidiado por ampla literatura consagrada acerca do desenvolvimento regional brasileiro e outras obras clássicas da economia política e das relações internacionais do Brasil. Ademais, destaca-se que o capítulo seguirá a mesma linha metodológica-argumentativa de Moraes (2017), adicionando elementos chaves para a melhor compreensão dos embates paradigmáticos e dos eventos históricos ao longo da reconstrução explanativa do período.

**brasileiro? E o mais importante: eles conseguiram se contrapor e atenuar os processos de desindustrialização e reprimarização em curso no Brasil, que caracterizam a desconcentração produtiva nacional pós-2000, ou acabaram contribuindo para o avançar desses movimentos?**<sup>2</sup>

O **Capítulo III**, portanto, buscará investigar essas questões realizando uma longa análise das ações estatais e das intencionalidades surgidas no decorrer dos anos 2000. Primeiramente, irá analisar o processo de retomada da formulação e das tentativas de implementação das chamadas *Políticas Públicas Espaciais*. Segundo Steinberger (2013), elas são um conjunto de políticas públicas que não se enquadram na tipologia usual de econômicas, sociais e setoriais. São elas: a política ambiental, a de ordenamento territorial, a regional, a urbana e a rural. São políticas que trazem uma forte dimensão territorial-espacial e que incidem diretamente nos processos sociais e nos usos do território, criando, alterando ou impactando de alguma forma o espaço geográfico, seu fundamento base. Além disso, trazem uma ligação simbiótica com o Estado ao defender sua primazia na elaboração e condução das ações sobre o conjunto do território em prol do combate às desigualdades socioespaciais. Ademais, é na defesa dessa atuação que reside a sua vital essência.

Posteriormente, o capítulo irá averiguar também os impactos e resultados de algumas outras políticas e instrumentos federais, setoriais e sociais, que tiveram grande rebatimento territorial-regional e que impactaram na conformação do panorama econômico-produtivo nacional pós-2000.

Por fim, após a análise e debate acerca de todas essas políticas, das intencionalidades e resultados da ação pública e da forma como se deu o embate entre as forças paradigmáticas já mencionadas, o capítulo defenderá que a dinâmica de desconcentração produtiva, caracterizada pela reprimarização e pela desindustrialização, foi intensificada pelas ações e inações das políticas públicas pós-2000. Estas acabaram sendo capturadas a favor da força e dos interesses dos agentes-atores<sup>3</sup> ligados aos setores primários da economia, principalmente do setor agromineral. Ademais, aquelas ações estatais que não puderam ser capturadas ou não serviam aos interesses dos “grupos hegemônicos” foram

---

<sup>2</sup> Destaca-se que a análise quantitativa apresentada no capítulo será baseada em amplo levantamento de dados e estatísticas realizado pelo próprio autor. Consultou-se, para esse fim, vários bancos de dados de organismos internacionais e nacionais, assim como documentos oficiais de governo e de institutos de pesquisa como o IBGE, o IPEA, dentre outros.

<sup>3</sup> Para melhor conceituação do termo verificar nota de rodapé 78 na seção 3.1, pág. 110.

obstaculizadas, barradas ou permaneceram no mundo abstrato das discussões teóricas, sem chance de serem efetivamente implementadas no território. Assim, essa dinâmica de desconcentração regressiva e espúria, ao invés de significar uma melhora no cenário de disparidade regional, na verdade, encarcerou o país em uma estrutura produtiva de baixo valor agregado, baixo encadeamento intersetorial e de pouca capacidade de gerar estímulos para frente e para trás na economia. Além disso, esse cenário ameaça e já indica rupturas nos elos integrativos do mercado nacional a favor de uma fragmentação nacional pelo vínculo direto das economias regionais com os estímulos do mercado externo de *commodities*. O desenvolvimento tem sido, assim, novamente postergado.

Portanto, essa conclusão confirma a hipótese que subsidia esta Tese, a de que: **ao contrário do que seria esperado, as ações e inações do Estado em termos de políticas públicas de rebatimento regional-territorial pós-2000, acabaram atuando no sentido de intensificar o quadro de desconcentração produtiva regressiva, reprimarização e desindustrialização que tem aprisionado o Brasil em uma situação de ainda mais subdesenvolvimento e desigualdades socioespaciais.**<sup>4</sup>

Diante dessa hipótese e contexto, o **Capítulo IV** buscará debater como o Estado pode, por meio das políticas públicas, reconduzir o Brasil a uma trajetória de efetivo desenvolvimento. Para isso irá, primeiramente, realizar uma breve apresentação da evolução teórica acerca do desenvolvimento e, depois, investigará quais mudanças estruturais são a condição necessária para o desenvolvimento no século XXI. Posteriormente, irá debater e repensar as políticas públicas como fatores determinantes da busca pelo desenvolvimento. Defenderá que apenas por meio de um claro e objetivo Projeto de Nação tal realização poderá ser alcançada.

---

<sup>4</sup> Ressalta-se que, metodologicamente, o estudo e análise acerca das *Políticas Públicas Espaciais* será baseado, especialmente, na série de livros organizados por Steinberger (2006, 2013, 2017, 2020). A análise das políticas setoriais e sociais contará, também, com o auxílio de outras obras recentes sobre as políticas públicas e o desenvolvimento regional e será também subsidiada por dados oficiais divulgados por documentos oficiais ou dispostos em bancos de dados dos institutos de pesquisa nacional.

## **Abordagem Teórica-Metodológica**

A Tese seguirá uma abordagem histórico-estruturalista cronológica entre os capítulos apresentados. Deste modo, existe um encadeamento entre os capítulos que procura dar à apresentação do tema um sentido de retrospectiva histórica e perspectiva futura, possuindo estreita relação com a evolução dos eventos e dos embates paradigmáticos que se deram nos contextos internacionais e nacionais. Assim, o Capítulo I parte de meados do século XIX até o final do século XX e os Capítulos II e III apresentam o panorama e as especificidades dos acontecimentos já no século XXI, ou seja, pós-2000. O Capítulo IV, por sua vez, apesar de seu forte embasamento teórico e histórico, relaciona-se com as condicionantes e perspectivas futuras para o desenvolvimento nacional.

Além disso, buscará uma análise quali-quantitativa, sempre buscando fortalecer a argumentação com dados e estatísticas disponíveis acerca do panorama econômico-produtivo de cada período apresentado, principalmente no pós-2000.

Portanto, conforme mencionado, a abordagem da tese tem forte inspiração na corrente histórico-estruturalista. Esta, inicialmente surgida na linguística, passou a ser utilizada e a influenciar análises na antropologia, sociologia, filosofia e em grande parte das ciências humanas. (Blankenburg, Palma e Tregenna, 2010)

Na economia política, o estruturalismo econômico representa uma abordagem holística que engloba duas concepções básicas: uma relativa ao sistema econômico e a outra à natureza humana. A primeira identifica o sistema econômico como um processo evolutivo não equilibrante das relações econômicas centradas sobre as atividades do mercado, enquanto a segunda concebe o comportamento humano caracterizado por padrões habituais resultantes do condicionamento cultural. (Street e James, 1982)

No campo dos estudos do desenvolvimento, a corrente estruturalista busca aprofundar a identificação dos entraves históricos-estruturais que impedem as transformações e sofisticação das estruturas produtivas de uma economia, fatores condicionantes e definidores do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, destacam o importante papel da industrialização e do Estado como indutores dessas transformações. Dentre seus precursores destacaram-se: Rosenstein-Rodan (1943), Nurkse (1953), Lewis (1954), Hirschman (1958), Myrdal (1957), Kaldor (1957), Prebisch (1949), Furtado (1967)

e Chenery (1960, 1979). Todos ressaltaram que o crescimento econômico de longo prazo envolve necessariamente um aumento da participação do setor industrial. Isso porque é ele que fornece níveis de produtividade mais elevados e que apresenta maiores externalidades positivas, via efeitos de transbordamento e de propagação de encadeamentos para frente e para trás na economia. Portanto, enfatizam o poder transformador da industrialização como “motor” do desenvolvimento e da evolução do sistema econômico.

Na América Latina, o estruturalismo encontrou terreno fértil nos seios da CEPAL (Comissão Econômica Para América Latina), incorrendo na edificação de uma ampla e sólida produção teórica que chegou a ganhar denominação própria: estruturalismo latino-americano. Dentre seus economistas fundadores estão Raul Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel e Anibal Pinto. Ressaltam que os países em desenvolvimento, especialmente da América Latina, possuíam desafios específicos diante das dicotomias de um mundo dividido entre dois polos: “centro” e “periferia”. Apenas por meio da industrialização poderia se superar os entraves estruturais e regionais de cada país, especialmente diante da chamada “tendência de deterioração dos termos de intercâmbio”. Situação em que os países em desenvolvimento, especializados em *commodities* de baixo valor agregado, no longo prazo, perdem receitas e sofrem constantes déficits no balanço de pagamentos para os países industrializados, especializados em manufaturados. A solução desses problemas histórico-estruturais passaria, portanto, pelo inexorável papel do Estado na promoção da industrialização e do desenvolvimento econômico.

Portanto, conceitualmente, o estruturalismo latino-americano propõe diagnósticos quanto às "deficiências estruturais", aos "gargalos" ou aos "desajustes internos" de um país como responsáveis pelas defasagens no desenvolvimento da América Latina. Esses “desajustes” podem dividir-se entre: os de origem externa, como as condições adversas do comércio e da limitada capacidade para importar; e os de origem interna, como o crescimento acelerado da população, a urbanização prematura e a expansão dos setores dos serviços, bem como o atraso na produção agrícola, a reduzida dimensão dos mercados internos e a presença de sistemas tributários ineficientes (Street, 1967, p. 55). A identificação desses fatores conjuntamente com a concepção centro-periferia permitiu o desenvolvimento de teorias formais em estreita conexão com recomendações de política econômica.

É importante destacar que o estruturalismo teve enorme relevância não apenas teórica, mas também influenciou diretamente no arcabouço conceitual que baseou a elaboração de diversas políticas regionais da segunda metade do século XX, especialmente no Brasil, como será visto no Capítulo I. Ou seja, há uma ligação simbiótica entre essa abordagem e a atuação estatal brasileira desenvolvimentista, o que a torna mais do que apropriada para a presente Tese. Ademais, a corrente estruturalista influenciou diretamente o arcabouço das teorias do desenvolvimento regional, especialmente no Brasil.

Cabe ressaltar, ainda, que a partir dos anos 2000, diante do enfraquecimento da tendência neoliberal e do *mainstream* economicista ortodoxo, vários economistas latino-americanos vêm procurando desenvolver novas perspectivas de abordagens estruturalistas que possam contribuir para a compreensão dos desafios relacionados aos países de renda média. Esse esforço tem se dado tanto em termos teóricos quanto de propostas de política econômica. Logo, o chamado “neoestruturalismo”, ou “Novo Desenvolvimentismo”, tem buscado adicionar ao estruturalismo uma nova abordagem mais sistemática da macroeconomia do desenvolvimento, a fim de dar conta das novas realidades. (Bresser-Pereira, Gala, 2010) Além disso, tem reafirmado as proposições de seus precursores e enfatizado com maior veemência a necessidade de agregar maior complexidade econômica às estruturas produtivas e favorecer maiores intersectorialidades capazes de impulsionar os encadeamentos produtivos.

Não obstante esta breve apresentação, aponta-se que a Tese ainda discorrerá mais sobre o estruturalismo na seção 4.1, que apresenta uma breve história das teorias do desenvolvimento.

Por fim, além da abordagem teórica, deve-se debater brevemente a importância do conceito de território ao longo da tese. Isso porque, como será apresentado no Capítulo III, muitas das políticas públicas formuladas e implementadas após os anos 2000, apesar de trazerem a novidade da dimensão espacial-territorial, na prática, continuaram atuando sobre este como um mero território receptáculo das ações estatais. O que diminui a sua capacidade de efetivamente compreender o espaço em sua totalidade e aplicar os recursos de forma eficaz na luta contra as desigualdades socioespaciais.

Nesse sentido, deve-se primeiramente salientar que o conceito de território, no campo da geografia, vem sendo construído há gerações por diferentes intelectuais. Ainda no

século XIX, Friedrich Ratzel trouxe a ideia de território intrinsecamente relacionado ao Estado e ao solo. Segundo o autor, o objetivo principal dos Estados Nacionais era garantir ao povo o solo para o seu desenvolvimento e independência<sup>5</sup>. Já no século XX, Gottmann (2007) afirmou que é o território que define a existência física da entidade jurídica, administrativa e política do Estado.

No Brasil, grandes contribuições acerca do conceito de território surgiram por meio dos estudos e reflexões do geógrafo brasileiro Milton Santos<sup>6</sup>. Para o autor, o território é a base da totalidade da formação socioespacial de cada sociedade. Ele é entendido como uma expressão do conjunto de objetos geográficos. Há, nas concepções do autor uma simbiose entre o território, as ações humanas e os processos sociais. Isso porque é o território que fornece as condições para que tais processos e ações se realizem.

A partir daí, há uma importante junção dos conceitos de espaço e território no pensamento do autor. Isso porque, segundo ele, é a utilização do território pelo povo que cria o espaço e o torna uma categoria de análise social e dinâmica, ao contrário da visão de território estático, mero receptáculo dessas ações. Assim, o espaço é o berço do território e é ele que se constitui como categoria de análise histórica e permanente, que se produz e reproduz à medida que a sociedade se apropria da natureza, modificando-a. Além disso, o espaço estabelece um conjunto de formas representativas das relações sociais, do passado e do presente, que se manifestam por meio de processos e funções sociais. (Steinberger, 2013)

Essas considerações sobre o espaço são vitais para se entender o aprofundamento do conceito de território usado por Santos. Isso porque é a partir dessas reflexões que o autor desenvolve a concepção de “território usado” e o diferencia da ideia de território palco, território como mero receptáculo das ações humanas. Este é apenas formas, mas aquele é resultado da vida que o anima, é objetos e ações.

De acordo com Steinberger (2013), essa concepção fornece uma categoria de análise com grande potencial político uma vez que ela permite pensar o território em sua totalidade e suas frações, não apenas como receptáculo, mas na complexidade da materialidade que anima a vida presente no território.

Logo, conforme argumenta Barbosa (2013), o “território usado” permite entender:

---

<sup>5</sup> Para mais sobre os conceitos formulados por Ratzel consultar: (Moraes, 1990) e (Raffestin, 1993)

<sup>6</sup> Dentre diversos trabalhos do autor, pode-se citar algumas importantes referências como: (Santos, 1978, 1988, 1991, 1996, 1999, 2009).



*“O território em mudança; o território como lugar de contradições; o território em seu papel ativo; o território como lugar de trabalho, de residência, de trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.”*

Logo, é a utilização do território pelo povo que cria espaço e é por meio das técnicas que se indicam como, onde, por quem, e para que ele é usado. Há sempre uma interdependência e inseparabilidade entre a materialidade e o uso do território pela ação humana e a política.

Milton Santos, diante dessas reflexões expostas, passa a entender o “território usado” como sinônimo de espaço geográfico, uma vez que é impossível desconsiderar a inter-relação entre o território, o espaço e a materialidade que se dá pelos processos dinâmicos ao longo da história social. É daí que emerge o potencial da categoria “território usado” para analisar as políticas públicas, pois todas elas apresentam uma perspectiva espacial ao afetar, de uma forma ou outra, os processos sociais e a materialidade presente, indicando, direcionando ou redirecionando os usos do território.

Essa concepção é vital para se compreender não apenas a ação pública no território, mas também sua missão na luta contra as desigualdades socioespaciais. Estas, por sua vez, não são apenas regionais ou sociais ou restritas a qualquer tipo de enquadramento superficial. Conforme explica Steinberger (2020), as “desigualdades socioespaciais” são assim chamadas porque elas vão além, são mais “profundas, espacialmente difusas e temporalmente extensas”. Materializam-se nas disparidades de renda, riqueza, oportunidades, valorização e proteção que se manifestam sobre os segmentos sociais mais vulneráveis, perpassam todo o território nacional e caracterizam a configuração econômica e social do Brasil há mais de 500 anos.

Portanto, deve-se salientar que o panorama econômico produtivo atual do Brasil é um panorama de desigualdades socioespaciais que se alastra pelo território em toda a sua dimensão. Afetam e se manifestam no território, no meio ambiente, no meio rural, no meio urbano e regional. É daí que emerge, também, a importância da abordagem relacionada as *Políticas Públicas Espaciais*, pois são elas que mais especificamente incidem nos processos sociais e nos usos do território, criando, alterando ou impactando de alguma forma o espaço geográfico. Porém serão mais bem aprofundadas no capítulo III.

## **CAPÍTULO I – Desenvolvimento Regional Brasileiro no Longo Século XX: da Concentração à Desconcentração Produtiva.**

### **Introdução:**

Este capítulo apresentará uma breve história da formação econômica brasileira ao longo do século XX. Buscará, à luz do grande arcabouço teórico que compõe a literatura do desenvolvimento regional brasileiro, discorrer sobre alguns fatores que elucidam o processo de concentração produtiva no Sudeste brasileiro e seus efeitos na integração do mercado nacional de 1930 a 1970. Posteriormente, irá averiguar o surgimento do processo de desconcentração produtiva, que se iniciou por volta dos anos de 1970, e debater suas dinâmicas e seus impactos no cenário regional do país. Por fim, abordará como o novo contexto político e econômico, nacional e internacional dos anos de 1990 afetou a dinâmica da desconcentração produtiva e contribuiu para o surgimento de diferentes interpretações acerca do cenário estrutural da economia brasileira.

### **1.1 - Prelúdio: As raízes da concentração produtiva no Sudeste até 1930.**

É incontestável que a essência da formação econômico-produtiva do Brasil reside na herança rural deixada pelos portugueses ao longo do processo de colonização do território nacional. A constituição dessa “civilização de raízes rurais”, conforme define Holanda (1995, p.73), deixou profundas marcas sociais, políticas e econômicas que ainda ecoam reminiscências no avançar do presente século XXI.

Como argumentava Prado Junior (2000), é em torno dessa essência rural, voltada a atender exclusivamente os interesses do comércio exterior, que se organizou a sociedade e a economia brasileira. Primeiramente, pela exploração do pau-brasil, em seguida para fornecer açúcar, tabaco e outros gêneros. Mais tarde, ouro e diamantes. Posteriormente, o algodão e, finalmente, o café. Como afirmar o autor:

*“Este início, cujo caráter manter-se-á dominante através dos séculos da formação econômica brasileira, gravar-se-á profunda e totalmente nas feições e na vida do país. Particularmente na sua estrutura econômica.”*  
(Prado Junior, 2000, p.20)

Ter a noção dessa essência, conforme destacam tanto Holanda (1995) quanto Prado Junior (2000), é primordial para a compreensão da evolução econômica do Brasil. Além disso, é fundamental na busca das raízes do processo de industrialização brasileira e do movimento de concentração produtiva no Sudeste do país. Raízes que se encontram diretamente associadas às transformações ocorridas no decorrer do século XIX e que modificaram substancialmente a configuração do território e do espaço nacional.

Essas transformações se devem, principalmente, a dois fatos interrelacionados: a decadência das tradicionais lavouras de cana-de-açúcar e do algodão; e o deslocamento da primazia econômica das regiões agrícolas do Nordeste para as regiões do Centro-Sul (Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo), favorecidas pela expansão da produção e da importância do café.

Assim, no primeiro caso, a decadência do cultivo do açúcar e do algodão, os dois principais produtos da pauta exportadora brasileira ao longo daquele século, ocorreu pela crescente concorrência internacional e pela declinante tendência dos preços desses produtos no mercado externo. A elevada expansão da produção açucareira no caribe e da produção do açúcar de beterraba na Europa, estagnou as exportações brasileiras do produto e dificultou a abertura de novos mercados. No caso do algodão, a rápida expansão da produção americana após a guerra civil, ocorrida de 1861 a 1865, derrubou os preços do produto, trazendo baixa rentabilidade para a produção brasileira.<sup>7</sup>

Concomitantemente a crise da produção açucareira e algodoeira, o eixo da economia brasileira começava a se direcionar para o cultivo do café, que assumia um papel cada vez mais relevante devido à elevação de seus preços no mercado internacional. Assim, o café se tornaria rapidamente o motor da economia nacional na virada do século XIX para

---

<sup>7</sup> Para mais detalhes sobre as dificuldades da economia açucareira e algodoeira, consultar Furtado (2001, p. 110-116) e Fausto (2006, p.133-138).

o século XX. Sua participação no valor das exportações brasileiras passaria de 16%, por volta de 1830-1840, a mais de 70% no começo do século XX.<sup>8</sup>

Essa transição da economia açucareira e algodoeira para a cafeeira foi a grande responsável pelo deslocamento da primazia econômica das regiões agrícolas do Nordeste para as regiões do Centro-Sul (Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo), conforme já mencionado. De fato, como explica Cano (1990), o início da expansão do cultivo do café no Brasil se deu na região montanhosa do Vale do Paraíba, perto da cidade do Rio de Janeiro, até então, capital do império. Posteriormente, com o progressivo declínio da fertilidade dessas terras e, posteriormente, com os grandes investimentos ferroviários no interior do estado, o epicentro dessa produção foi se deslocando até alcançar o estado de São Paulo, onde rapidamente vai se disseminar pela alta produtividade das terras paulistas.<sup>9</sup>

Todavia, outra grande revolução do século XIX que vai incorrer em profundas transformações políticas e econômicas se dá justamente no plano social. É ao longo deste século que o movimento abolicionista ganha força e vai ocasionar relevantes alterações na estrutura socioeconômica e demográfica do país.

Esse movimento, entretanto, vai gerar uma forte reação da aristocracia rural a fim de garantir suas posses e hegemonia. Não por acaso, a Lei de Terras, que regulamentou o direito à propriedade da terra, passando a reconhecer apenas a propriedade das terras outorgadas pelo Estado ou compradas de proprietários com títulos, foi instituída apenas duas semanas depois da Lei Eusébio de Queirós, que proibiu o tráfico e a entrada de escravos africanos no Brasil em 1850. Era uma clara tentativa de impedir o acesso a terras pelos escravos libertos a fim de eliminar o risco da escassez de mão de obra para os grandes latifúndios. Além disso, as taxas previstas na lei para a regularização da terra, fora os altos valores para a compra e titulação, impunham-se como uma restrição financeira quase intransponível para a aquisição e manutenção de terras por parte de escravos libertos, imigrantes europeus, camponeses e trabalhadores assalariados. Esse cenário consolidou a estrutura agrária do país pautada no grande latifúndio.

A partir de 1870, no entanto, a Lei Eusébio de Queirós começou a gerar dificuldades para a reposição da mão de obra escrava. Além disso, a Lei do Ventre Livre, de

---

<sup>8</sup> (Cervo; Bueno, 2002, p. 202).

<sup>9</sup> Para mais informações sobre o declínio da produção de café no estado da Guanabara consultar Cano (1990).

1871, que considerava livres todos os filhos de mulheres escravas nascidos a partir de sua promulgação, a Guerra do Paraguai, de 1864 a 1870, que alavancou o movimento abolicionista<sup>10</sup>, a lei do sexagenário, de 1885, que libertava os escravos com mais de 65 anos e finalmente a Lei Áurea, que extinguiu a escravidão no Brasil, anunciavam a inevitável necessidade do desenvolvimento de novas relações capitalistas de produção.

Nesse contexto, o número de escravos declina vertiginosamente no Brasil. Em 1872, de acordo com o censo daquele ano, havia pouco mais de 1,5 milhão de escravos no país<sup>11</sup>. Apenas 15 anos após o censo, em 1887, na última matrícula geral de escravos, o número já havia caído mais de 50%, registrando algo em torno de 720 mil escravos.<sup>12</sup> Esses dados indicam que, mesmo considerando a alta mortalidade, muitos escravos foram libertos antes mesmo da Lei Áurea.<sup>13</sup>

Portanto, a expansão das lavouras de café exigia uma solução urgente para a declinante oferta de mão de obra. Essa solução viria pela expansão e promoção da imigração internacional, que acelerou a introdução de novas relações de produção na economia exportadora brasileira, principalmente o trabalho assalariado.

Na verdade, as “colônias” de imigrantes europeus já eram incentivadas pelo governo imperial desde o começo do século XIX. No entanto, como lembra Furtado (2001), foi apenas quando a oligarquia da economia cafeeira passou a se envolver diretamente com o problema da escassez de mão de obra, que a migração se tornou um uma política expressiva do império:

*“A solução veio em 1870, quando o governo imperial passou a encarregar-se dos gastos do transporte dos imigrantes que deveriam servir à lavoura cafeeira. Ao fazendeiro cabia cobrir os gastos do imigrante durante o seu primeiro ano de atividade[...] também devia colocar à sua disposição terras em que pudesse cultivar os gêneros de primeira necessidade para manutenção da família[...] esse*

---

<sup>10</sup> Para mais sobre a guerra e os impactos na questão escravagista ver Doratioto (2002).

<sup>11</sup> (Furtado, 2001).

<sup>12</sup> ANNAES do Parlamento Brasileiro - Camara dos Srs. Deputados, terceira sessão Vigésima, Legislatura de 1888 Volume I, Imprensa Nacional RJ 1888, p. 50.

<sup>13</sup> Consultar Fausto (2006, P. 125-126) para mais motivos que poderiam explicar o grande número de alforrias no período.

*conjunto de medidas tornou possível promover pela primeira vez na América uma volumosa corrente imigratória de origem europeia destinada a trabalhar em grandes plantações agrícolas.”<sup>14</sup>*

A partir de 1870, portanto, vai ocorrer uma exponencial elevação do número de imigrantes europeus no Brasil, principalmente no estado de São Paulo. Neste, o total acumulado de imigrantes no período de 1875 a 1900 ultrapassava a marca de 803 mil pessoas, sendo mais de 71% de origem italiana. Destaca-se que esse número de imigrantes no final do século XIX, apenas em São Paulo, já superava o número total de escravos do Brasil registrados na matrícula de 1887.<sup>15</sup> Nas palavras de Furtado (2001): “*Estavam, portanto, lançadas as bases para a formação da grande corrente imigratória que tornaria possível a expansão da produção cafeeira no estado de São Paulo*”.<sup>16</sup>

Esse enorme fluxo migratório, conforme explica Cano (1990), foi um dos componentes que permitiram a consolidação do complexo cafeeiro paulista, resolvendo a escassez da mão de obra escrava. Rapidamente a produção de café se tornou o principal ativo da economia agrária do estado de São Paulo e do Brasil, passando de uma participação de apenas 16% do total brasileiro, por volta de 1870, para mais de 40% já em 1885.<sup>17</sup> Ainda de acordo com Cano (1990), a instituição de relações capitalistas de produção mais dinâmicas e avançadas em relação ao resto do país, baseadas no trabalho assalariado, possibilitou um acelerado e diversificado crescimento da economia paulista, tanto no campo quanto nas cidades. De fato, uma parte relevante dos imigrantes, em torno de 40%, não eram destinados declaradamente ao trabalho agrícola, o que favorecia também a expansão urbana-industrial.<sup>18</sup>

Observa-se, não obstante, que apesar de os imigrantes terem sido submetidos a péssimas condições de trabalho e tratamento no começo das imigrações em massa, ainda como reflexo da mentalidade escravista da época, muitos alcançaram ascensão social e êxitos

---

<sup>14</sup> (Furtado, 2001, p.127).

<sup>15</sup> (Furtado, 2001, p.128); (Fausto, 2006, p.157).

<sup>16</sup> As imigrações inter-regionais com direção ao Sudeste também começaram a ter um papel crescentemente relevante no final do século XIX, porém somente assumem maior expressão a partir do segundo quarto do século XX. Para mais informações consultar Cano (1990), Furtado (2001) e Fausto (2006).

<sup>17</sup> (Cano, 1990, p.31).

<sup>18</sup> (Cano, 1990, p. 50).

em atividades rurais, comerciais e industriais em várias regiões brasileiras, sobretudo em São Paulo. No meio urbano, por exemplo, já por volta de 1893, mais de 70% da mão de obra na indústria manufatureira da capital de São Paulo era composta por estrangeiros. No meio rural, o censo agrícola de 1934 apontou que, apesar das dificuldades impostas pela Lei de Terras desde 1850, mais de 30% das propriedades de terras do estado de São Paulo já estavam em posse de estrangeiros, sendo 12% de italianos, 5% de japoneses e espanhóis cada. Isso sem considerar a posse por descendentes de imigrantes, o que poderia elevar ainda mais essas cifras<sup>19</sup>.

Além da expansão da oferta de mão de obra, pela imigração internacional, Cano (1990) também destaca outros componentes que tiveram relevância na consolidação do complexo cafeeiro: a grande expansão ferroviária<sup>20</sup>, a “marcha” de apropriação de terras rumo ao oeste paulista e o desenvolvimento, pelos próprios imigrantes, da agricultura produtora de alimentos diversificados e matérias primas. Esses componentes favoreceram o crescente dinamismo da constituição do núcleo do café e a rentabilidade da atividade.

É a partir desse núcleo rentável e dos seus reinvestimentos que irá surgir todo um novo complexo econômico voltado para atender a rápida urbanização que o complexo cafeeiro e a imigração em massa exigiam. Assim, novos bancos comerciais, escritórios, armazéns, oficinas, comércios e equipamentos urbanos disseminavam-se pelo território adjacente das grandes lavouras. Dinamizava-se, também, o capital industrial, favorecendo a fabricação de máquinas e implementos para as atividades agrícolas e para o beneficiamento do café, além da produção de sacarias de juta, para as embalagens, e diversos outros setores de bens de consumo corrente. A cidade de São Paulo tornava-se o epicentro irradiador dessa dinâmica, absorvendo e propagando os estímulos do capital e dos lucros do café. Assim, segundo Cano (1990):

*“...foi a reprodução do capital cafeeiro a essência do processo de acumulação da economia brasileira até 1930[...] acredito que a*

---

<sup>19</sup> (Fausto, 2006, p. 158-162).

<sup>20</sup> Entre 1876 e 1897 a expansão ferroviária no estado saltou de 200km de extensão para mais de 2000km, tendo os fazendeiros do café sido os grandes investidores dessa expansão. Das mais de vinte ferrovias paulistas, dezesseis eram de capital nacional privado, duas eram estrangeiras e apenas duas eram do governo. Para mais sobre a expansão ferroviária em São Paulo consultar Cano (1990, p. 50-53).

*forma pela qual a intermediação financeira se apropriou de grande parte do capital cafeeiro, mascarou a sua origem, não se dando conta de que os capitais industrial, financeiro e comercial são eles próprios, fundamentalmente, faces do capital cafeeiro[...] a própria transferência de capital cafeeiro investido diretamente por fazendeiros – ou via relações familiares – em atividades urbanas é que, em inúmeros casos, o transforma em banqueiro, industrial, comerciante, importador, etc.”*

Para Furtado (2001), o complexo do café no Sudeste brasileiro formou-se em condições em que todas as etapas de gestação, produção e comércio eram encadeadas e conduzidas por homens com experiência comercial. A nova classe empresarial paulista abria frentes na “*aquisição de terras, recrutamento de mão de obra, organização e direção da produção, transportes, portos, contatos oficiais, interferência na política financeira e econômica.*”<sup>21</sup> Essa classe diferenciava-se bastante das oligarquias da decadente produção nordestina. Esta havia se formado sob as amarras de um sistema colonial dirigido por monopólios e oligopólios, interesses e decisões políticas advindos dos centros de controle situados em Portugal e na Holanda. Dessa forma, eles não puderam desenvolver uma consciência clara de seus próprios interesses.

No campo político, essas transformações da ordem social e econômica vão incidir conflitos e disputas irremediáveis e entre elites divergentes, algumas que já ambicionando o republicanismo diante da falta de perspectiva para um “terceiro” reinado monárquico. O processo abolicionista levado a frente pelo imperador Dom Pedro II provocou ressentimentos entre antigos proprietários rurais que apoiavam a monarquia, e, principalmente, a burguesia cafeeira organizada politicamente. Isso resultou na perda total de apoio da monarquia e nas ações do Exército que levaram à Proclamação da República em 15 de novembro de 1889. (Fausto, 2006)

Furtado (2001) ressalta que a descentralização do poder permitiu uma maior integração da burguesia cafeeira com as funções político-administrativas do Estado e fortaleceu a percepção por parte destes da importância que podia ter o governo como

---

<sup>21</sup> (Furtado, 2001, p 116.).



instrumento de ação político-econômica aos seus interesses. Além disso, para o autor, o movimento republicano realizou as demandas e reivindicações das elites agrárias por maior autonomia regional. Deu-se, assim, o golpe final na monarquia e a constituição da nova classe dirigente nacional que, através da expansão cafeeira, procurava reintegrar o país às correntes do comércio mundial.

É na soma desses fatores e transformações econômicas, políticas e sociais, que vai da segunda metade do século XIX ao início do século XX, que se constitui a gênese do processo de acumulação e concentração produtiva no Sudeste brasileiro, especialmente no estado de São Paulo.

No jogo político republicano, a maior autonomia regional vai refletir e consolidar o poder e os interesses dos grupos oligárquicos regionais. Os primeiros a demonstrar sua força seriam os paulistas, que baseados no complexo cafeeiro, elegeram os três primeiros presidentes civis entre 1894 e 1902: Prudente de Moraes, Campos Sales e Rodrigo Alves. Entretanto, eles precisariam construir alianças regionais para a efetivação e manutenção do sucesso de seus interesses econômico-financeiros. Nesse sentido, as elites agrárias do estado de Minas Gerais tornaram-se rapidamente os principais aliados dos paulistas. Aquelas possuíam a maior bancada na Câmara dos Deputados, proporção estabelecida após o censo de 1920, e que eram constituídas por oligarcas produtores de gado, leite e de café. O ‘pacto’ não escrito em 1913, que acordava o revezamento entre mineiros e paulistas na presidência da república, ficou conhecido a política do “café com leite”.

Essa aliança contribuiu tanto para a implementação de políticas econômicas defendidas pela oligarquia paulista, principalmente na defesa da expansão e dos preços do café, quanto para a aplicação de recursos na proteção dos produtos mineiros, mais destinados ao mercado interno, e na expansão da infraestrutura mineira, que chegou a ter quase 40% das novas construções ferroviárias nos anos de 1920. (Fausto, 2006)

Destaca-se que dentre as primeiras medidas implementadas no início da república estava uma ampla reforma monetária que concedeu o poder de emissão a vários bancos regionais. Isso acarretou uma exponencial expansão do crédito e da atividade econômica favorecendo novos investimentos agrícolas, especialmente no cultivo do café, que triplicou sua produção entre 1891 e 1901. O Brasil passou a controlar mais de  $\frac{3}{4}$  da oferta mundial do café. (Furtado, 2001)

Já na virada para o século XX, a primeira crise de superprodução do café expôs a necessidade urgente de estabelecer mecanismos que pudesse defender o principal produto de exportação do país e manter os níveis de rentabilidade. Dessa forma, em 1906, instituiu-se a política de valorização do café, que buscava regular os estoques de café pela compra dos excedentes da produção. O financiamento da política era realizado com empréstimos externos que eram lastreados com um imposto sobre cada saca de café exportada. A política instava ainda que, a longo prazo, os estados deveriam desencorajar novas plantações. Porém, na prática, essa orientação nunca se consolidou, pois a própria manutenção da alta rentabilidade e a falta de alternativas tão lucrativas quanto o café mantinham os altos reinvestimentos de capital na expansão da área plantada do café.

Como explica Furtado (2001), era natural que as reinversões dos oligarcas se mantivessem altas dentro do complexo cafeeiro, uma vez que a própria política de valorização mantinha uma situação privilegiada do café em relação aos demais produtos. Assim, mesmo com a política, no período de 1925 a 1929, ou seja, na eminência da crise mundial, a produção total brasileira dobrou, chegando a ser necessário a destruição de mais de 1/3 dos excedentes para possibilitar a manutenção dos preços e da lucratividade do café.<sup>22</sup> Para Cano (1990), antes mesmo de 1929, a situação da cafeicultura era preocupante e já prenunciava um iminente desastre do comércio cafeeiro. Para o autor: *“mesmo que não ocorresse a crise mundial, dificilmente a economia cafeeira sairia ileso de sua própria crise de superprodução”*.

Ao mesmo tempo, a crescente inflação ocasionada pela expansão monetária desenfreada gerava enorme pressão sobre as classes assalariadas, empregados do governo, comerciantes, produtores ligados ao mercado interno, dentre outros. A depreciação cambial derivada do quadro econômico também afetava os ‘nascentes’ industriais, que passaram a sentir-se prejudicados com a dificuldade de importar equipamentos e insumos para o aumento de sua capacidade produtiva. Dessa forma, a crise que se estabelecia favorecia a ascensão de outros grupos sociais que, ao longo do tempo, iriam, por meio do republicanismo, disputar e reduzir o controle sobre o governo central. (Furtado, 2001).

---

<sup>22</sup> Para análise maior do período, da crise da economia cafeeira e dos mecanismos de defesa consultar Furtado (2001) e Cano (1990).

Entretanto, conforme argumenta Cano (1990), mesmo com a política de valorização do café, havia ciclos de maior e menor lucratividade na economia cafeeira, especialmente nas entressafras. Isso favorecia com que parte dos lucros do complexo cafeeiro fossem reinvestidos em outros segmentos, inclusive urbanos, como bancos, indústrias e usinas. Assim, parte dessa capital cafeeiro era transformado em capital industrial. A própria política do Estado de desvalorização cambial, implementada para defender a rentabilidade da cafeicultura durante as quedas nos preços internacionais, incentivava os investimentos industriais nacionais ao encarecer o preço dos bens importados. Além de aumentar a capacidade de importação do Estado pelos superávits no balanço de pagamentos. Nas palavras de Cano:

*“... parece-me claro que efetivamente foi o capital cafeeiro quem promoveu essa primeira expansão industrial, tanto de forma direta como indireta. Os próprios fazendeiros investiam seus lucros em indústrias diretamente, e indiretamente quando seus lucros transitavam pelo sistema bancário”.*<sup>23</sup>

Deve-se salientar que, antes mesmo da crise de 1929, o contexto internacional nas primeiras décadas do século XX também iriam contribuir para o incipiente processo de industrialização nacional. Dentre os fatores internacionais mais relevantes, nesse sentido, encontra-se a eclosão da 1ª Guerra Mundial, que durou de 1914 a 1918 e que acarretou uma grande contração das importações brasileiras. Isso estimulou, via substituição de importações, o aumento da capacidade produtiva da indústria manufatureira paulista, que assumiu o comando do mercado nacional exportando parte de sua produção para o resto do país (Cano, 1985, p.159). Além disso, segundo Cano, esse período pode ter contribuído para uma ‘tomada de consciência’ sobre a necessidade do desenvolvimento industrial. Isso porque a dependência relacionada às importações estratégicas de bens de produção e as próprias condições de crescimento de São Paulo, implicitamente, urgiam a diversificação da estrutura industrial.

---

<sup>23</sup> (Cano, 1990, p.129).

É a partir desse período, então, que se observa uma série de medidas legislativas pelo governo federal a fim de incentivar a indústria nacional. Dentre as principais encontram-se a isenção de imposto de consumo, de importação para máquinas e equipamentos para indústrias e a tarifas subsidiadas para o transporte de matérias primas bens de capital. Além dessas, destaca-se os altos investimentos realizados no estabelecimento e fortalecimento da indústria metalúrgica, química, de cimento e aço, que a partir de 1930 passaram a cumprir um papel primordial na autonomia e diversificação do parque industrial paulista. (Cano, 1990)

Assim, conforme argumenta Cano (1990), com a expansão industrial e a consolidação do mercado interno, o estado de São Paulo assumiu a condição de maior centro dinâmico da economia do país. Condição que era ainda mais impulsionada na medida em que os meios de comunicação e transportes evoluíam.

Dessa forma, no período até 1919, a indústria paulista deu um relevante salto quantitativo, crescendo duas vezes e meia a mais que a do resto do país. No período que começa na década de 1920, com o estabelecimento do segmento produtor de bens de capital e insumos mais complexos, o salto se torna também qualitativo.

Por fim, é importante ressaltar que, além dos impactos da crise de 1929 na estrutura produtiva nacional, principalmente no complexo do café, o desentendimento entre as elites de São Paulo e Minas Gerais romperam os pilares de manutenção da política do “café com leite”. A insistência do presidente Washington Luís em apoiar a candidatura à presidência de Júlio Prestes, também paulista, gerou tensões políticas que abalaram a estruturas da ‘república velha’. Esse fato resultou na aproximação e aliança entre as elites de Minas Gerais com a terceira força política do país, de caráter muito mais conservadora: as elites do Rio Grande do Sul.

A vitória de Prestes nas eleições de 1º de março de 1930 não foi aceita pelas elites oposicionistas, culminando na revolução que derrubaria a república naquele mesmo ano. O golpe foi apoiado pelo exército e pelas elites do Sul, de Minas Gerais e de parte das elites do Nordeste, especialmente na Paraíba. Resultou na destituição do presidente eleito e na ascensão de Getúlio Vargas, que havia sido o candidato pela aliança Minas-Rio Grande do Sul à presidência.

Com a revolução de 1930 nasceu um novo Estado, conforme expõe Fausto (2006). A primazia do poder político das oligarquias agrárias tradicionais no comando do Estado foi passada aos militares, aos técnicos diplomados, aos jovens políticos e, mais tarde, aos industriais. Com a maior centralização das decisões econômico-financeiras, a dinâmica de acumulação capitalista passou a ser promovida pela aliança entre a burguesia industrial, que se reforçava no interior do governo, e setores da classe trabalhadora, colocando os interesses oligárquicos rurais em segundo plano. Dessa forma, da atuação econômica estatal foi progressivamente se voltando para a promoção da industrialização e superação do caráter primário exportador brasileiro.

O estado de São Paulo assumiu, nesse contexto, o papel de principal promotor do desenvolvimento industrial nascente. Tanto em termos nacionais quanto regionais. Cano (1985) ressalta que:

*“A partir da década de 1930, as demais regiões passariam a ter uma expansão industrial bastante condicionada. Os segmentos que mais cresceriam seriam os vinculados à complementação industrial da economia paulista. A “periferia” jamais conseguiria ativar suas forças endógenas para romper esse quadro. Tal ruptura somente poderia se dar através de uma ação maior do Estado.”*<sup>24</sup>

Os mecanismos de defesa do café, no entanto, permaneceram ativos mesmo após 1930, uma vez que não era possível abandonar aquele que ainda era o produto de maior relevância econômica e social do país. De fato, ao longo dos anos de 1930 o café chegou a representar mais de 70% da pauta exportadora brasileira. O complexo cafeeiro, por sua vez, empregando grande parte da mão de obra nacional de forma direta e indireta. Assim, na ‘Era Vargas’, os mecanismos de defesa foram centralizados na esfera federal, que passou a comprar toda a produção no intuito de regular os estoques e manter os preços estáveis. Para isso, contudo, foi necessário manter a destruição de praticamente um terço da produção ao

---

<sup>24</sup> (Cano, 1985, p.256)

longo de toda a década de 1930. Até mesmo as dívidas contraídas pelo estado de São Paulo, na compra dos excedentes, foram nacionalizadas.

Diante das dificuldades enfrentadas na economia cafeeira, o processo de formação do capital produtivo começou a buscar novas alternativas para sua expansão. Foi nas crescentes oportunidades de investimentos voltados para o mercado interno, inclusive agrícolas, que os novos setores industriais iram construir seu predomínio sobre a economia nacional. A crise do café, não obstante, contribuiu inclusive para que grande parte da rentabilidade do complexo cafeeiro fosse reinvestimento em novos empreendimentos, favorecendo a diversificação produtiva e fortalecendo novos atores do capital. Entre 1930 e 1945, a capacidade produtiva do complexo cafeeiro foi reduzida pela metade, mesmo com as grandes safras que ocorreram no começo da década de 1930.<sup>25</sup>

Em síntese, como destaca Santos (2018), o Brasil foi durante muitos séculos um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíam segundo lógicas independentes ditadas pelas suas relações e elos com o exterior. Havia, evidentemente, polos dinâmicos internos, porém com escassa relação entre si. É essa realidade que irá começar a se alterar com a integração do mercado nacional impulsionada pela industrialização após 1930.

## **1.2 – A integração do Mercado Nacional de 1930 a 1970.**

Como anteriormente apresentado, foi durante as décadas de 1920 e 1930 que a indústria passou a assumir um papel determinante no nível de atividade da economia nacional. Isso alterou o antigo padrão de acumulação capitalista baseado no modelo primário-exportador, que passou a ter na indústria seu principal norteador. Além disso, a dinâmica da economia paulista acentuava cada vez mais a concentração industrial ao seu redor e impulsionava a modernização dos segmentos produtores de bens de consumo. Esse processo foi a semente da futura indústria produtora de bens de produção e de consumo durável. O capitalismo brasileiro finalmente começava a desencadear um processo de industrialização capaz de marchar para etapas mais avançadas de acumulação. (Cano, 1985).

---

<sup>25</sup> (Furtado, 2001, p.197).

Na esfera socioeconômica, a expansão da população economicamente ativa contribuiu para fornecer a mão de obra que o desenvolvimento industrial e escalada produtiva demandavam. Em apenas 20 anos, de 1920 a 1940, a população brasileira cresceu mais de 30%, alcançando 40 milhões de pessoas. Mais da metade da população, 54% eram de jovens em torno dos 20 anos. Além disso, mesmo com o estabelecimento de cotas para o ingresso de imigrantes, a crise de 1929 e as tensões na Europa que culminaram na Segunda Grande Guerra, em 1939, favoreceram a manutenção de um importante fluxo de imigrantes europeus e asiáticos. O que teve impacto relevante na oferta de mão de obra, principalmente mais qualificada a fim de atender setores da indústria nascente. No contexto regional, já em meados de 1930, a migração de nordestinos para o novo centro dinâmico da economia nacional, São Paulo, começa a se tornar relevante e apresentar o padrão que caracterizaria os movimentos migratórios brasileiros durante décadas. (Fausto, 2006)

No plano econômico, de acordo com Cano (1985), o “arquipélago” regional representava, até 1930, apenas uma “soma” de regiões economicamente distintas com escassas linhas de integração. Daí surgia a importância de se integrar o mercado nacional com vistas ao desenvolvimento. O Estado não poderia mais permitir a supremacia dos interesses oligárquicos e regionais sobre os desígnios nacionais. Os problemas específicos regionais teriam que ser convertidos em problemas nacionais. A integração do mercado nacional, portanto, era a única opção para a não estagnação da economia nacional.

Contudo, para que a economia política pudesse seguir nesse caminho era necessária uma profunda reestruturação do Estado. Isso porque, na esfera política, até 1930, inexistiam frações nacionais da classe dominante que representassem os diferentes setores da nova economia em desenvolvimento. Assim, a revolução de 1930 e as transformações da ordem política que se seguiram após o golpe foram, também, determinantes para o processo de mudança estrutural para um novo sistema de acumulação baseado no fomento industrializante.

O período que vai de 1930 a 1970, portanto, trouxe transformações políticas, econômicas e sociais que marcaram não apenas o processo de industrialização e concentração produtiva no estado de São Paulo, mas também um período de grandes alterações na paisagem urbana e rural do território brasileiro por meio da integração e consolidação do mercado nacional.

Para estudar e analisar melhor esse importante período da história nacional, vários autores oferecem diferentes subdivisões. Fausto (2006) apresenta como primeira fase o período que vai até 1930, marcado pelas origens dessa concentração, e o segundo, mais caracterizado pelo processo de substituição de importações, de 1930 a 1964. Furtado (2001, 2003), também segue na linha de Fausto, porém relacionando o início da segunda fase por volta dos anos 20. Wilson Cano (1985), por sua vez, subdivide o período entre os anos de 1930 e 1955, ao qual denomina “Industrialização restringida”, e entre os anos de 1956 e 1970, ao qual denomina industrialização pesada.

Apesar dessas diferentes metodologias, como o foco central do presente estudo é o processo de concentração produtiva nacional em sua totalidade, que vai gradualmente se intensificando entre 1930 e 1970, optou-se por tratar este longo período de forma integrada. Todavia, não deixar-se-á de utilizar as denominações e contribuições da proeminente literatura mencionada a fim de ressaltar as devidas particularidades relacionadas a cada etapa da concentração produtiva.

### **1.2.1 – Concentração produtiva e desenvolvimento industrial de 1930 a 1970.**

Nos primeiros momentos da industrialização brasileira, como anteriormente apresentado, o processo de ampliação e evolução do capital industrial produtivo ainda dependia bastante do setor exportador e ainda não possuía expressivo compartimento produtor de bens de produção. Isso afetava a autonomia da indústria de promover sua própria reprodução. Esse período que vai durar pelo menos até meados dos anos de 1950 é denominado por Wilson Cano (1985) como ‘industrialização restringida’.

Logo, os avanços da indústria nessa primeira fase, que buscava diminuir a capacidade ociosa da indústria deixada pela crise de 1929, tinham nos compartimentos produtores de bens de consumo não duráveis (vestuário, alimentos, medicamentos, etc.) seu principal motor, seguidos pelos bens intermediários (vidros, madeira, alumínio, etc.), depois os de consumo duráveis (casas, automóveis, eletrodomésticos, etc.) e, por fim, de capital (ferramentas, máquinas, motores, etc.) (Cano, 1985, p.78).



Conforme lembra Furtado (2001; 2003), deve-se também ressaltar a participação do processo que ficou conhecido como “substituição de importações” na industrialização do período. Para a autor, o “estrangulamento externo”, caracterizado pelo declínio da capacidade de importar engendrava tensões estruturais de difícil superação. Dentre estas estavam o aumento dos encargos da dívida externa, principalmente em razão das políticas de proteção do café, pelos desequilíbrios no balanço de pagamentos, pelo declínio da oferta internacional, diante da crise mundial, e pelos descompassados cambiais, que dificultavam as importações e favoreciam a produção nacional para suprir o mercado interno. Para Furtado (2003): *“Da própria crise surgiu uma situação favorável à indústria nacional, particularmente às manufaturas que não dependiam de matérias-primas importadas”*.

Dessa forma, Furtado observa o processo de substituição de importações, em sua primeira fase, de forma estrutural e pouco associado a uma intencionalidade “consciente” das ações do governo. Admite a importância dos amplos subsídios aos investimentos, advindos da política cambial e de crédito, e da criação de indústrias básicas de siderurgia e petróleo pelo governo como aceleradores da industrialização. Porém expõe essas medidas como se fossem secundárias e paralelas ao processo de Substituição de Importações.<sup>26</sup>

Para Fonseca (2003), em contraposição a Furtado, o processo de substituição de importações decorreu sim de uma direta intencionalidade da política econômica que se iniciou após 1930. Afirma que Furtado, ao restringir sua análise às políticas monetárias, cambiais e fiscais, enxergou o crescimento da indústria como consequência não intencional da política de valorização do café, mantida por Vargas ao longo da década de 30. Porém, argumenta que os próprios mecanismos implementados a favor da indústria evidenciam também a construção de uma consciência por parte das elites governantes da importância que a indústria assumia naquele momento, principalmente no pós-guerra.

Fausto (2006) corrobora com Fonseca, porém afirma que até 1937 não havia, de fato, uma tendência clara de incentivos ao setor industrial. Estes era feitos apenas de forma específica para cada setor e sem um planejamento central. Para o autor, o Estado só ‘embarcou’ de vez na política de substituição de importações após a instituição do Estado Novo, em 1937.

---

<sup>26</sup> Ver em (Furtado, 2003, p113-114).

Trazendo o contexto externo para o debate, deve-se destacar que a própria estrutura do sistema internacional que se instalava naquele período favorecia a emergência de um novo paradigma industrializante. A crise de 1929 colocou em xeque os ditames liberais que conduziam a política econômica em quase todo mundo e passou a abrir caminho para a construção de políticas intervencionistas nunca implementadas. É nesse cenário de crise que a influência das políticas anticíclicas propostas por John Maynard Keynes ganharia cada vez mais importância, principalmente após a publicação de seu livro “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” em 1936<sup>27</sup>. O paradigma do Estado interventor na condução da economia e dos desígnios nacionais se consolidava mundialmente e só seria arrefecida por volta da década de 70. Dessa forma, pode-se especular, ao imaginar as complexas relações políticas da primeira metade do século XX, que provavelmente já havia implícita intencionalidade de promover políticas industrializantes por parte dos grupos que contribuíram com a revolução de 1930 e que se estabeleceram no governo após essa data.

De toda forma, independentemente da intencionalidade política econômica ou não, o fato é que o processo de substituição de importação favoreceu um alto grau de substituição em todos os segmentos industriais, desde os primeiros momentos da industrialização brasileira.

Entre o primeiro Censo Geral das Indústrias Brasileiras, realizado em 1907, e o primeiro Censo Geral realizado após a 1ª Grande Guerra, em 1920, foi constatado uma evidente expansão do setor industrial no país. De fato, o número de estabelecimentos industriais deu um salto de mais de 300% no período, passando de 3.258 para 13.336. No caso da mão de obra industrial, houve um aumento superior a 90%, passando de 150.841 para 275.512 operários industriais. (Prado Junior, 2010, p.261)

No setor primário, a produção na agricultura encontrou na gradativa integração do mercado interno seu combustível de expansão, crescendo mais de 40% entre 1929 e 1937.<sup>28</sup> O que também favoreceu uma ampliada diversificação produtiva. Entre 1939 e 1943 a produção de arroz, feijão, carne, açúcar, mandioca, milho e trigo passaram a representar mais de 48% das lavouras do país, enquanto entre 1925-1929 não chegava a 36%.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> (Keynes, 2014).

<sup>28</sup>(Furtado, 2001, p. 200).

<sup>29</sup> (Fausto, 2006, p. 217).

Com relação ao setor terciário (transportes, saúde, educação etc.), por sua vez, a rápida urbanização vivenciada a partir de 1930 impulsionou altas taxas de crescimento no setor, que elevou consideravelmente sua participação no PIB total do país e na ocupação da mão de obra. De fato, entre 1920 e 1940, o setor terciário cresceu 130%, passando de 20% para 26% de participação no PIB nacional. (Santos, 2018) Esse cenário era estimulado pelo grande êxodo rural, pelas altas taxas de fecundidade e pelo chamado "grande ciclo de expansão das migrações internas", que começavam a se tornar o elo entre as mudanças estruturais que a sociedade e a economia brasileira passavam. (Brito; Souza, 2005). O estado de São Paulo, especialmente sua capital, se tornou o grande imã dessas transformações, concentrando não apenas população, mas toda uma estrutura produtiva terciária a fim de atender outros setores produtivos, especialmente a crescente indústria.

Retornando ao cenário externo, a eclosão da Segunda Guerra Mundial, em 1939, intensificou ainda mais o processo de Substituição de importações e acarretou eventos que iniciariam a instalação da indústria pesada no Brasil. Isto se deu por uma estratégia e política externa pragmática de Vargas, que buscou tirar vantagens da crescente rivalidade entre as grandes potências.<sup>30</sup> A crescente participação da Alemanha no comércio com o Brasil parecia favorecer um alinhamento brasileiro ao lado alemão. Por volta de 1938, o comércio exterior entre os dois países avançava consideravelmente, com os alemães chegando a superar os americanos como principal fornecedor das importações brasileiras, 25% contra 24%. Como destino das exportações já assumiam o segundo lugar se aproximando rapidamente dos EUA. No mesmo ano, 1938, os militares brasileiros obtiveram um grande contrato para fornecimento de artilharia com a empresa alemã Krupp. O próprio golpe do Estado Novo, em 1937, e o nacionalismo varguista alertava os aliados (Estados Unidos e Inglaterra) sobre a possibilidade de alinhamento brasileiro com a Alemanha.

Com a eclosão da guerra e o bloqueio naval britânico, o comércio com a Alemanha rapidamente declinou. Vargas, por sua vez, nomeou Osvaldo Aranha, embaixador nos EUA, como Ministro do Exterior, demonstrando que não pretendia alterações essenciais na política externa, agradando o país norte-americano. As negociações com estes, portanto, chancelaram a participação do Brasil na guerra, ao lado dos aliados, e definiram os investimentos que iriam dar início à grande indústria siderúrgica nacional, com a

---

<sup>30</sup> Para o período em questão e as relações externas de Vargas no período ver (Cervo; Bueno, 2002) e (Fausto, 2006).

implantação, a partir de 1940, da Usina de Volta Redonda – RJ, financiada por créditos americanos. Preparava-se, dessa forma, as condições para o “grande salto” da industrialização pesada no país.

Com o fim da guerra e a derrocada dos regimes nacionalistas na Europa, as perspectivas de manutenção do regime do Estado Novo no Brasil também se diluíram. Vargas renunciou, porém, seu apoio declarado a Gaspar Dutra contribuiu para que este ganhasse as eleições de 1945. Seis anos depois, no entanto, em 1951, Vargas retornaria como presidente eleito, após uma forte campanha baseada na defesa da industrialização e da ampliação da legislação trabalhista. Como afirma Fausto (2006), essa transição para o regime democrático, portanto, não representou uma ruptura com o passado, mas uma simples mudança de rumos, em meio a “muitas continuidades”.

É diante desse cenário político e econômico, nacional e internacional, que a expansão da industrialização e da diversificação produtiva vai se consolidando não apenas em São Paulo, mas em todo o território nacional. Como demonstra Cano (1985, 2007), a despeito do aumento da concentração em São Paulo e de sua dominância à escala nacional, a “periferia” regional também acelerou sua taxa de expansão industrial ao longo de todo o período entre 1930 e 1970. Enquanto São Paulo cresceu a uma taxa de 8,4%, o Norte cresceu a 6% o Nordeste a 5%, o Centro-Oeste a 8,8% e o Sul a 6% na média. Para o autor, essa evidência rebate a ideia de um “imperialismo paulista sanguessuga”, que teria se beneficiado às custas das demais regiões brasileiras. De fato, em todo o período, os níveis de complementariedade produtiva se elevaram consolidando a integração do mercado nacional e aumentando o comércio inter-regional, que, apenas entre 1930 e 1945, saltou de menos de 25% para mais de 50% do total comercializado em todos os estados do Brasil.<sup>31</sup>

Como explica Cano, à medida que o processo de integração do mercado nacional avançava, beneficiado também por meio dos investimentos e das melhorias em infraestrutura, em transportes e comunicação, o poderio econômico-produtivo que se concentrava em São Paulo gerava três efeitos de ressonância para as outras economias regionais: os de *bloqueio*, que dificultavam um desenvolvimento histórico similar ao de São Paulo para a periferia, uma vez que o polo dinâmico e gestor da acumulação da economia nacional já havia se consolidado naquele estado; os de *destruição*, que pela concorrência

---

<sup>31</sup> (Cano, 1985 p. 157).

com empreendimentos e produtos mais eficientes e de superioridade técnica acabavam por aniquilar similares produzidos na periferia; e por fim, os efeitos de *estímulo*, que alavancavam oportunidades de investimentos em empreendimentos voltados para a complementariedade (agrícola ou industrial) inter-regional. Cano (1985, 2007) centra a sua análise na defesa de que ao longo do período de 1930 a 1970, os efeitos de estímulo gerados a partir do centro dinâmico localizado em São Paulo superaram largamente os efeitos de destruição, o que se evidencia diante das altas e satisfatórias taxas de crescimento verificadas em todas as regiões do país.

Não se pode deixar de mencionar, entretanto, o relevante impacto do processo de Substituição de Importações nesse período. Conforme revela Furtado (2003), em 1959, a participação das importações na oferta de bens de consumo duráveis já estava reduzida a apenas 6%, a dos bens intermediários a 12% e a de bens não-duráveis já estava abaixo de 4% desde 1949. Entre 1949 e 1964 a participação das importações na oferta de produtos industriais foi reduzida de 1/5 para 1/20 do total.<sup>32</sup>

Em termos da concentração produtiva, no entanto, observada a partir de uma perspectiva da escala nacional, é evidente que o centro dinâmico da acumulação capitalista orbitava o estado de São Paulo. Este, entre 1919 e 1939, quadruplicou seu parque industrial e o duplicou novamente entre 1939 e 1949.<sup>33</sup> Na soma dos dois períodos, de 1919 a 1949, São Paulo viu a sua indústria de transformação crescer em média de 8,4% a.a., enquanto o conjunto “Brasil menos SP” cresceu em média de 5,6% a.a. Dessa forma, em 1955, o estado de São Paulo já possuía 52% de participação no PIB da indústria nacional.

Essa concentração, de acordo com Cano (2007), tendia a se acentuar devido a crescente capacidade de acumulação do polo somada à marcante introdução de progresso técnico. Obedecia, também, a “fria lógica” das teorias locacionais das indústrias, que orientavam a acumulação na busca por crescentes economias de escala. Estas se pronunciavam com mais vigor na vibrante capital paulista e suas adjacências. O próprio processo de urbanização de São Paulo, impulsionado pelo êxodo rural e pelas migrações nordestinas, favoreciam a expansão industrial diretamente relacionada com as demandas da

---

<sup>32</sup> (Furtado, 2003, p.114).

<sup>33</sup> (Cano, 1985).

construção civil e pública, como vidros, cerâmicas, madeira e etc. (Brito e Souza; 2005), (Cano; 1985)

Esse crescente dinamismo do desenvolvimento de São Paulo, e da região Sudeste como um todo, que se beneficiava pela maior proximidade ao centro dinâmico, contrastava com um resiliente quadro de penúria e miséria em outras regiões, principalmente no Nordeste. A explosão dos fluxos migratórios para São Paulo, apesar de contribuir com a oferta de mão de obra para a própria expansão produtiva do estado, desnudava a crescente disparidade do desenvolvimento regional brasileiro e começava a criar, também, uma concentração populacional na capital, que já pressionava a oferta de serviços públicos básicos. Além disso, o crescente êxodo rural e a rápida urbanização concentravam a população cada vez mais.

Dessa forma, a partir de 1950, a intensificação das disparidades regionais, que ficou também conhecida sob a alcunha de ‘questão regional’ brasileira, e a crescente percepção política e social a respeito dela estimularam e fortaleceram vários debates sobre o tema. Ficava cada vez mais evidente a necessidade de políticas públicas e ações estatais que se pudessem expandir as reais fronteiras de ocupação e produção a fim de aproveitar as potencialidades do colossal território brasileiro.

Entretanto, como sempre ressaltava Furtado em suas obras, o decorrer da história permite aos observadores do futuro analisar com mais cautela e clareza os fenômenos do passado. Aos observadores do presente, nem sempre os fenômenos que se dão na sociedade e nas nações são traduzidos com a clareza e a certeza do que se passa. Por isso é difícil julgar as ações e caminhos tomados pela atuação pública, sempre imersa em paixões, interesses e subjetividades. Assim, a questão regional, resultou em uma infinidade de análises e ações que tiveram que ser e foram sendo ‘corrigidas’ e alteradas ao longo das décadas.

É importante mencionar que já em 1938, o presidente Getúlio Vargas havia lançado a famosa “Marcha para o Oeste” com a intenção de ocupar e desenvolver o interior do Brasil. Entre seus instrumentos estavam a criação de colônias agrícolas, sendo a primeira criada em 1941 em Ceres, no estado Goiás, a construção de estradas, o incentivo à produção agropecuária e a imigração para o interior. (Garfield, 2000)

No entanto, até meados de 1950, em termos de desenvolvimento socioeconômico, a problemática das disparidades e desequilíbrios regionais, tanto no discurso político quanto

nas ações governamentais, estavam muito imersas e limitadas à questão do combate às graves secas nordestinas. É apenas a partir de 1950, conforme explica Cano (1985), que a crescente “tomada” de consciência sobre a questão regional, sobre as disparidades, a miséria nordestina e a exponencial concentração produtiva no Sudeste, que na visão da época seria um dos motivos que agravavam a situação, desencadearam fortes reivindicações por mais equidade regional e federativa. A pressão partia tanto de segmentos da sociedade quanto dos próprios atores políticos, o que resultou na elaboração e na implementação de uma série de instrumentos e políticas a fim de buscar uma resolução para o problema.

Nesse período, o conturbado momento político do país que culminou com o chocante suicídio do presidente Getúlio Vargas, em agosto de 1954, iria dar lugar a um período de estabilidade política, de esperança e de expectativa com a eleição do presidente Juscelino Kubitschek, em outubro de 1955. O nacionalismo abriu espaço para um desenvolvimentismo onde a “consciência” nacional sobre a questão regional encontrou campo fértil tanto nos discursos políticos quanto nas ações políticas. O período coincidia, também, com enormes investimentos públicos e privados, nacionais e estrangeiros, que iriam lançar as bases da indústria pesada nacional, relacionada a metalurgia, máquinas, equipamentos e bens duráveis, e os fundamentos para o vertiginoso crescimento que se verificou até meados de 1970.

Esses investimentos foram ainda mais alavancados após a posse de Juscelino Kubitschek como presidente, em janeiro de 1956, que colocou em marcha o Plano de Metas e a construção da nova Capital. Propostas realizadas durante a campanha eleitoral dos “Cinquenta anos em Cinco” e que eram aguardadas com grande expectativa. Seu governo foi marcado por uma ampla atividade do Estado no setor de infraestrutura e na promoção da industrialização.

Segundo Fausto (2006), a política de atração de capitais era largamente instruída a facilitar os investimentos estrangeiros, especialmente nos setores considerados estratégicos e prioritários pelo governo: indústria automobilística, transportes aéreos, estradas de ferro, eletricidade e aço. Além disso, foram facilitadas as importações de equipamentos e maquinários para servir a indústria nacional. Entre 1955 e 1961, o PIB do Brasil cresceu acima dos 7%. O valor da produção industrial total, descontada a inflação, saltou 80%, com expressiva participação da indústria do aço (+100%), de eletricidade e comunicação

(+380%) e, especialmente, de transportes (+600%). Ao que pese as críticas quanto ao alto endividamento externo ocasionado pelo Plano de Metas, deve-se reconhecer que ele obteve enorme êxito na atração de grandes empresas multinacionais, principalmente a indústria automobilística, que passaram a buscar as potencialidades do mercado brasileiro.

Além disso, no contexto da integração nacional, o Plano de Metas, ao abrir rodovias para o Norte e Centro-Oeste, expandindo o investimento produtivo e a infraestrutura para além dos tradicionais polos urbanos, contribuiu para integrar cada vez mais o mercado nacional. Gerou, também, efeitos de encadeamentos produtivos que ampliavam as taxas de crescimento por todas as regiões. A própria construção de Brasília se tornou um marco no processo de interiorização e integração do país.

Em seu discurso de inauguração de Brasília, o presidente expressou bem os sentimentos do desenvolvimentismo, da importância dessas transformações produtivas que o país passava e a preocupação com a questão regional que evidenciava a necessidade de expandir a ocupação territorial, integrar e desenvolver regionalmente o país. Nas palavras de Juscelino:

*“[...] somente me abalancei a construí-la quando de mim se apoderou a convicção de sua exequibilidade por um povo amadurecido para ocupar e valorizar plenamente o território que a Providência Divina lhe reservara. Nosso parque industrial e nossos quadros técnicos apresentavam condições para traduzir no betume, no cimento e no aço as concepções arrojadas da arquitetura e do planejamento urbanístico modernos. [...] Pesou, sobretudo, em meu ânimo, a certeza de que era chegado o momento de estabelecer o equilíbrio do País, promover o seu progresso harmônico, prevenir o perigo de uma excessiva desigualdade no desenvolvimento das diversas regiões brasileiras, forçando o ritmo de nossa interiorização. [...] No programa de metas do meu governo, a construção da nova Capital representou o estabelecimento de um núcleo, em torno do qual se vão processar inúmeras realizações outras, que ninguém negará fecundas em consequências benéficas*



*para a unidade e a prosperidade. [...] Deste Planalto Central, Brasília estende aos quatro ventos as estradas da definitiva integração nacional: Belém, Fortaleza, Porto Alegre, dentro em breve o Acre. E por onde passam as rodovias vão nascendo os povoados, vão ressuscitando as cidades mortas, vai circulando, vigorosa, a seiva do crescimento nacional.* ”<sup>34</sup> Juscelino Kubitschek, 21 de abril de 1960.

É justamente nesse período que a “questão regional” emerge com força no cenário nacional, exigindo ações políticas para atuar sobre o problema. Nessa perspectiva, é importante ressaltar a grande influência que o conjunto de ideias e conceitos elaborados no âmbito da Comissão Econômica para América Latina – CEPAL – ou “Escola Cepalina” tiveram no período.

Em síntese, para a CEPAL o grande empecilho ao desenvolvimento dos países latino-americanos era a deterioração dos termos de intercâmbio, que significava a crescente discrepância entre o valor/preço dos produtos vendidos pelos países mais ricos, especializados em produtos manufaturados/industrializados, de maior valor agregado, e os produtos de origem primária comercializados pelos países “periféricos”. A evolução da técnica e a crescente disparidade entre o valor das mercadorias, ou seja, dos termos de intercâmbio, dificultava o desenvolvimento industrial na periferia e a relegava uma situação de dependência e permanente subdesenvolvimento em relação ao “centro” industrial desenvolvido. Para vencer as amarras ao desenvolvimento impostas por esse cenário, as nações subdesenvolvidas deveriam buscar a industrialização, tendo justamente no processo de substituição de importações um de seus principais mecanismos.

Com o avançar da questão regional brasileira, essa ideia da relação “Centro-Periferia” acabou sendo perpassada para o plano regional brasileiro. O mito do “imperialismo” paulista ganhava força e a “saída” para o Nordeste e outras regiões seria buscar a industrialização a fim de vencer o atraso e a miséria.

---

<sup>34</sup> Para o discurso de inauguração de Brasília completo consultar Figueiredo (2002).

Para Cano (1985), no entanto, a aplicação da concepção das relações Estados-Nações não era viável no plano regional brasileiro. Isso porque a fluidez das fronteiras internas e a impossibilidade de aplicação de instrumentos de política cambial, tarifária e outras entre os entes federados, salvo as chamadas políticas de incentivo regional.

Contudo, o fato é que a ideia acabou se consolidando e passou a influenciar as políticas e os instrumentos governamentais que iriam pautar a nova dimensão do desenvolvimento regional a partir de 1960. A criação da SUDENE (Superintendência para Desenvolvimento do Nordeste), ainda no governo de Juscelino Kubitschek, foi um marco em termos de ações do Estado a fim de tratar a questão regional. Ela foi instituída dentro das linhas estabelecidas pelo relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), elaborado em 1959, sob liderança de Celso Furtado, que havia sido diretor da Divisão de Desenvolvimento da CEPAL. Ele mesmo também teve grande influência na elaboração do próprio plano de metas do presidente JK.<sup>35</sup>

Neto e Oliveira (2013) afirmam que é a partir do relatório do GTDN que a questão regional adquiriu uma abordagem integrada entre as dimensões econômicas, ambientais e sociais, superando o restrito foco no combate as secas nordestinas.

Dessa forma, a política pensada e formulada por Furtado não se restringiu apenas a industrialização, propondo instrumentos para atuar também em questões sensíveis, como a necessidade de reforma agrária e de colonização do território. Porém, estes pontos foram de imediato alvo de resistência por diversos setores políticos e econômicos regionais. De acordo com Cano (1985, p.24):

*“...O temor da perda de poder pelas várias burocracias que exprimiam a articulação entre os interesses locais e governo federal provocou a tentativa de impedir a instituição da Sudene no Congresso Nacional, justamente por representantes parlamentares da própria região.”*

---

<sup>35</sup> (Diniz, 2009).

Após o governo JK, a instabilidade política retornou ao país com a renúncia de Jânio Quadros, que havia sido eleito no final de 1960. Em seu lugar assumiu o vice-presidente, João Goulart, que tentou seguir adiante com políticas de planejamento governamental. De acordo com Neto e Oliveira (2013), apesar da instabilidade política, o governo Goulart conseguiu instituir, em 1961, o sistema de incentivos fiscais e financeiros no âmbito do Plano Diretor da Sudene, o que foi primordial para a condução e implementação da política regional da agência baseada na industrialização. Além disso, segundo os autores, o Plano Trienal, lançado em 1962, pode ser considerado um marco inicial das políticas de desenvolvimento regional no Brasil por esclarecer os objetivos sociais da distribuição espacial das atividades econômicas no território.

Apesar desses avanços, a falta de apoio político de João Goulart, e todo o cenário internacional que se radicalizava diante da Guerra Fria e dos embates entre o bloco socialista e capitalista, culminaram no Golpe Militar de 1964.<sup>36</sup>

O período inicial do regime militar, no entanto, se deu diante de um quadro econômico bem diferente dos anos anteriores. Mesmo com os avanços da industrialização, o cenário nacional passou a ser de escalada inflacionária, pressão do déficit público e da dívida externa. Assim, o regime militar começou sob uma forte política de ajuste fiscal, pela contenção de gastos estatais, e arrocho salarial. Estas medidas logrando estabilizar a economia, que voltou a crescer já em 1966. A partir daí, preparou-se o terreno para o grande salto que seria dado no período de 1967 – 1974, conhecido como o “milagre brasileiro”.

No plano regional, entretanto, as linhas de ação previamente elaboradas no I Plano Diretor da Sudene foram alteradas e concentradas apenas na expansão da infraestrutura e no sistema de incentivos fiscais e tributários. Eliminou-se, portanto, as frentes de ação mais sensíveis de contestação por parte das elites, como por exemplo a questão da reforma agrária. De toda forma, é notória a contribuição que o pensamento estruturalista-cepalino teve para que as políticas de desenvolvimento regional passassem a ter outra amplitude, mesmo durante o regime militar. Assim, a exemplo da Sudene, foram criadas a SUDAM – Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia –, em 1966, e a SUDECO – Superintendência para o desenvolvimento do Centro-Oeste –, em 1967. Neste mesmo ano é

---

<sup>36</sup> Para mais detalhes do conturbado período de transição entre o governo JK e o Golpe de 1964 e a influência do cenário internacional, consultar Fausto (2006) e Cervo e Bueno (2002).

criada a SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus – que reformula e passa a gerir e administrar os incentivos da Zona Franca de Manaus.

Apesar das críticas recorrentes à criação das superintendências, deve-se reconhecer que elas criaram incentivos fiscais, financeiros, cambiais, entre outros que, ao seu modo, contribuíram para intensificar a migração do capital produtivo para aquelas regiões, contribuindo para transformar suas estruturas produtivas. A Zona Franca de Manaus é o exemplo mais evidente, uma vez que o enorme aporte de incentivos federais e estaduais propiciou um rápido e elevado fluxo de transferência da produção de bens manufaturados para a região, principalmente de eletrônicos e de veículos automotores.

Todavia, como abordam Oliveira e Neto (2013), a dimensão regional da condução política do regime militar, entre 1964 e 1970, não se restringiu às superintendências. Na verdade, todos os planos econômicos elaborados pelos militares no período traziam alguma abordagem regional. O primeiro e mais importante foi o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que incluiu explicitamente como objetivo de desenvolvimento nacional atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais. O segundo, o Plano Decenal, trouxe um capítulo específico que compreendia a resolução da questão regional como elemento essencial ao processo de desenvolvimento global. Os dois últimos, o Plano Estratégico de Desenvolvimento e o Plano de Metas e Bases apenas atualizavam os anteriores sobre as mesmas diretrizes. Por fim, destacam também a criação do Ministério do Interior, em 1967, que passou a ser responsável pelas questões regionais.

Como afirma Cano (1985), a política regional iniciada na década de 1960 contribuiu inequivocamente para o crescimento industrial das regiões Norte e Nordeste. Os grandes investimentos de capital público e privado que se davam na instalação da indústria pesada, especialmente em São Paulo, exigia maior complementariedade agrícola e industrial, imprimindo grandes efeitos de estímulo à periferia nacional.

O avanço dessa complementariedade pode ser vislumbrado pela crescente importância do comércio inter-regional. Entre 1955 e 1968, as exportações de São Paulo para o resto do Brasil saltaram 505% enquanto as importações cresceram 176%, cifras muito superiores as exportações e importações provenientes do exterior, 58% e 98% respectivamente.<sup>37</sup> Além disso, ao realizar uma análise comparativa dos ramos e grupos da

---

<sup>37</sup> (Cano, 1985, p.261).

indústria no período, Cano evidencia transformações estruturais relevantes em cada região brasileira. Constata que até o final de 1970, o crescimento da “periferia” ocorreu fundamentalmente nos ramos de mecânica, material de transporte, material elétrico e comunicação, sendo derivado da grande expansão automobilística e dos investimentos governamentais em eletricidade e comunicação. Comparando as taxas de crescimento da indústria de transformação, por exemplo, entre o período da industrialização “restringida” e a “pesada”, enquanto o estado de São Paulo cresceu a 7,9% e o “resto” do Brasil a 5,4%, no primeiro período, no segundo, as taxas foram de 9,2% e 7,2% respectivamente.

Por fim, apesar da concentração industrial em São Paulo atingir seu ápice por volta dos anos 1970, chegando a 58,2% de participação na indústria nacional, o ritmo dessa concentração já tinha começado a diminuir desde meados da década de 1960, possivelmente resultado dos inúmeros instrumentos de política regional em execução como apresentado. Assim, corroborando com Cano, pode-se indicar que, de fato, os fortes estímulos propagados pelo setor industrial nacional estavam contribuindo para encadeamentos produtivos que fortaleciam o processo de integração do mercado nacional.

Logo, a dinâmica produtiva em São Paulo, no período da industrialização “pesada”, comparativamente às demais regiões, começa a perder intensidade na maioria dos segmentos produtivos. O ímpeto concentrador das atividades produtivas começava a arrefecer e dar lugar ao início de um novo processo na economia regional brasileira: a desconcentração produtiva.

### **1.3 – Desconcentração produtiva no Milagre e na Crise: de 1970 a 2000.**

Após o momento de instabilidade política e econômica que se seguiu ao Golpe de 1964, o Brasil entrou em um período de grande dinamismo econômico que ficou conhecido como “milagre econômico”. O país passou a experimentar altas taxas de crescimento ano após ano, tendo um pico de 13% a.a. em 1973. Esse cenário promoveu a ideia do “Brasil grande potência que, aliado à propaganda governamental, produziu resultados no imaginário popular. (Fausto, 2006).

A política econômica nacional buscou favorecer a expansão e diversificação da produção nacional e da pauta exportadora. Assim, ao longo da década de 1970, houve uma nítida inversão na pauta exportadora brasileira a favor dos produtos industrializados. No começo da década, os produtos básicos representavam 75% da pauta exportadora enquanto os industrializados eram apenas 25%. No começo dos anos de 1980, os produtos industriais já haviam superado os básicos, representando 57% e 43% respectivamente.<sup>38</sup> O café, por exemplo, que havia sido o carro chefe das exportações brasileiras durante quase toda primeira metade do século XX, chegando a participar com mais de 70% do valor total das exportações, na década de 1970 viu sua participação reduzida a não mais que 15%<sup>39</sup>.

É nesse momento inicial dos anos de 1970 que a concentração produtiva atinge o seu ápice no estado de São Paulo, chegando a representar 39,5% do PIB Nacional e 58% da produção industrial. No decorrer da década, entretanto, essa tendência concentradora das atividades começa a arrefecer e dar lugar a um processo de desconcentração produtiva que traria novas perspectivas e entendimentos para a questão regional brasileira.

Como apresentado na seção anterior, a “consciência” política em torno das desigualdades regionais, que já havia se instaurado de forma mais ampla desde fins dos anos de 1950, reforçou as antigas reivindicações por maior equidade regional e federativa. Isso resultou na implementação de uma série de instrumentos e instituições públicas específicas para lidar com a problemática regional. Ainda, além dos grandes incentivos fiscais, ampliavam-se os incentivos de reflorestamento, turismo, subsídios agrícolas, barateando a formação do capital, etc. (Diniz, 1993).

A condução e determinação dos investimentos públicos buscou atender aos anseios desse projeto “Brasil Potência” com um forte teor tecnocrático e autoritário. Assumiu tarefas que considerava incapaz de serem efetivadas pelo capital privado nacional e realizou pesados investimentos em setores considerados estratégicos diante da ideologia de segurança

---

<sup>38</sup> Fonte: Comex Stat - Uma análise mais aprofundada sobre a evolução da pauta exportadora brasileira será realizada na seção 2.4 desta tese. Com relação a discriminação da pauta exportadora por fator agregado divide os produtos entre básicos e industrializados. Os produtos básicos são os que têm baixo grau de elaboração e “guardam suas características do estado quando encontrados na natureza”. Como a soja, os minérios, café em grãos e carnes. Os industrializados são os que “sofreram transformação substantiva” e se dividem em manufaturados, que estão na sua forma definitiva de uso, e os semimanufaturados, que necessitam de novas transformações industriais para seu uso final, como o óleo de soja, o aço, o alumínio e a celulose. (Secex).

<sup>39</sup> (Fausto, 2006. P.268).

nacional. Ou seja, o Estado assumiu as rédeas e o controle do planejamento e da economia de forma firme e efetiva.

Como explica Diniz (1993), seguindo essa lógica do Estado desenvolvimentista, na década de 1970 ocorreu uma avalanche de investimentos industriais, por meio de empresas controladas pelo governo federal, em aço, petróleo, fosfato, papel, petroquímica, carvão, minério e outros. Entretanto, a decisão locacional era em muitos casos tomada por critérios políticos, sendo a grande maioria fora do estado de São Paulo. Os investimentos também foram massivos na geração e transmissão de energia e na infraestrutura de transportes, portos, rodovias e aeroportos. A capacidade de geração energética saltou de 11 milhões de kw para 60 milhões entre 1970 e 1990. A malha rodoviária, por sua vez, se expandiu de apenas 2.000km, em 1955, para 120.000km, em 1990. A rápida integração do mercado nacional que ocorria ampliava a capacidade dos efeitos de estímulos para o crescimento das demais regiões. Estima-se que entre as décadas de 1960 e 1970, o Estado chegou a participar com mais de 60% da formação bruta de capital fixo da economia brasileira.

A condução das ações estatais nesse período tinha suas bases consolidadas e orientadas pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), que contribuíram para inserir uma nova ótica sobre o planejamento e sobre a integração nacional. Como afirma Rocha Neto e Oliveira (2013), as políticas regionais do período foram incorporadas nos PNDs, eram marcadas pelo caráter autoritário e centralizador. Assim, as opções sobre os setores produtivos associados aos processos de modernização recaíam sob um projeto maior que tinha por objetivo redefinir o papel do Brasil na economia mundial.

Dessa forma, o I PND, que orientou as ações para o período 1972 a 1974, ainda no governo Médici, previu um dos maiores programas de desenvolvimento regional em todo o mundo, com repasses da União para o Nordeste e a Amazônia na base de US\$ 800 milhões de dólares, montante superior ao repasse líquido de todas as instituições financeiras internacionais de assistência para a América Latina. A expansão da fronteira econômica do Centro-Sul para o resto do país como estratégias para desenvolvimento, industrialização e ocupação de áreas na Amazônia, no Nordeste e no Centro-Oeste evidenciava a dimensão regional do Plano.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> BRASIL. I Plano Nacional de Desenvolvimento. (1971).

O II PND, para o período entre 1975 e 1979, já no governo Geisel, era ainda mais ambicioso, apesar de sua visível preocupação com a crise mundial desencadeada pelos choques do petróleo daquela década. Na apresentação do documento, o plano destacou a relevância de uma política de desconcentração industrial, anunciando massivos aportes de recursos e investimentos industriais no Nordeste e políticas de ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste. Todavia, como argumentam Rocha Neto e Oliveira (2013), apesar de o II PND tratar as desigualdades regionais sob a ótica da integração nacional, ele limitou as questões regionais à dimensão industrial. Isso favoreceu a formação de grandes aglomerados produtivos, porém com maior dimensão nas metrópoles nacionais, em contraposição a sua orientação a favor da desconcentração territorial. O plano trouxe, ainda, a ideia de uma política demográfica, do ponto de vista geopolítico e econômico, defendendo a necessidade de ocupação de novas áreas como vetor de expansão da fronteira econômica e produtiva nacional.<sup>41</sup>

O III PND, elaborado para o período de 1980 a 1985, sinalizou a necessidade de continuar promovendo a reversão do caráter concentrador da atividade capitalista. Propôs desconcentrar recursos e conjugar esforços de todas as esferas de governo, fortalecendo estados, municípios e órgãos regionais, e da iniciativa privada na busca do desenvolvimento regional. (Rocha Neto, Oliveira; 2013) Todavia, deve-se alertar, que a crise que se instalaria a partir da década de 1980 iria afetar profundamente a execução do III PND e das demais políticas públicas do Estado.

De toda forma, em termos regionais, Diniz (1993) ressalta a importância da atuação dos próprios estados na busca de maiores investimentos privados ao longo da década de 70. Essa atuação era direcionada na oferta de diversos incentivos estaduais, especificamente a isenção de ICMS, doação de terrenos e até contribuição financeira, via participação acionária. Ou seja, segundo o autor, os maiores esforços no sentido da integração nacional foram alcançados através da ação conjunta dos governos federal e estadual. Apesar disso, com a intensificação da crise dos anos 80 e o enfraquecimento da atuação do Estado Nacional na condução das políticas regionais, vai ocorrer uma exacerbação da utilização dos instrumentos e incentivos fiscais por parte das economias regionais. Era o início da “guerra

---

<sup>41</sup> BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento. (1974).



fiscal” entre os estados, que será ainda mais intensa após 1989 com a maior autonomia federativa e com a consolidação do chamado período “neoliberal”.

Ao longo da década de 1970, entretanto, conforme já defendido, apesar das críticas, o conjunto de políticas regionais, federais e estaduais e investimentos públicos e privados, além de aumentar a integração do mercado nacional, surtiram efeitos no sentido de frear o ritmo da concentração produtiva em São Paulo e promover o início de uma desconcentração produtiva regional em termos relativos. Ou seja, a participação produtiva no total nacional dos demais estados passaria, a partir da década de 70, a crescer em ritmo mais acelerado do que a de São Paulo. De fato, já em 1980, a participação deste no PIB nacional cairia de 40% para 37%, enquanto no PIB da Indústria cairia de 58% para 53%.

Um ponto relevante a mencionar é que a rápida expansão da população e da urbanização na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), que por volta de 1970 já havia atingido a marca de oito milhões de habitantes, começou a propagar as chamadas “deseconomias de aglomeração”. Estas, de acordo com a visão clássica da economia regional, são resultado da alta concentração urbana que, devido ao aumento da renda, ocasiona o aumento dos preços dos terrenos e aluguéis, o custo do controle ambiental, os congestionamentos, o aumento dos salários, além da crescente pressão aos serviços públicos de saúde, educação e etc. Dessa forma, a partir de um certo ponto de concentração urbana, inicia-se naturalmente uma tendência a desconcentração produtiva e populacional para outras áreas que estejam apresentando dinâmicas econômicas ainda não pressionadas por esses efeitos. Para o Diniz (1993), no caso brasileiro, as forças centrífugas para a desconcentração, a partir de São Paulo, estão claramente presentes e associadas a essas deseconomias da RMSP e a crescente pressão sindical, que foi acompanhada de várias greves que se deram ao longo do período.

Dessa forma, pode-se especular que o início da reversão da tendência concentradora das atividades produtivas no estado de São Paulo, relativamente as demais regiões, seja fruto da somatória de todos esses fatores principais: as deseconomias de escala em São Paulo, a política regional, federal e estadual, os maiores investimentos públicos e privados na periferia nacional, especialmente em transportes, energia e comunicação e a maior integração do mercado nacional. Essa desconcentração seguiu-se tanto no sentido para as demais macrorregiões brasileiras, Norte, Nordeste, Centro Oeste e Sul, quanto no sentido da

RMSP para o interior do estado, que passou a ter cada vez mais participação relativa no PIB estadual e nacional.

Cano (2008), ao analisar o processo de desconcentração após 1970, subdivide sua manifestação em três períodos: o primeiro seria de *desconcentração virtuosa*, que vai de 1970 até 1980; o segundo seria de *desconcentração espúria ou estatística*, que vai de 1980 a 1990; e por fim, a *desconcentração branda* que se verifica no período pós 1990. Seguir-se-á utilizando a subdivisão do autor nas próximas seções para aprofundar a apresentação de cada um desses períodos.

### **1.3.1 – Desconcentração entre 1970-1980**

No período entre 1970 e 1980, a intensificação da integração do mercado nacional, dos encadeamentos produtivos, do comércio inter-regional e da matriz de investimentos incentivados pela política regional propagavam efeitos de estímulo econômico que propiciavam altas taxas de crescimento em todas as regiões brasileiras, especialmente na periferia nacional, que apresentava taxas superiores às do polo paulista. De fato, apesar dos do grande crescimento observado no estado de São Paulo, que cresceu na média de 8,2% ao ano, este foi abaixo da média nacional, que foi de 9%. Esse momento de forte desconcentração produtiva relativa, que se dava em todos os setores produtivos, imersa em um cenário de elevado crescimento das economias regionais foi denominado por Cano (2008) de “*desconcentração Virtuosa*”.

Para Pacheco (1998), a desconcentração produtiva que se inicia após 1970 está associada a dois aspectos importantes e interligados. O primeiro se relaciona com a intencionalidade das ações governamentais direcionadas especificamente para atuar a favor da desconcentração. Segundo o autor, apesar do sistema de incentivos regionais, por meio das superintendências e de outros instrumentos, foram as ações que o governo se propôs a realizar através da matriz setorial de investimentos que assumiriam um papel de vital importância na tendência de desconcentração. Essas ações ganharam vulto maior a partir do II PND, quando se demonstra uma clara opção estratégica e geopolítica para a desconcentração, principalmente no sentido de diminuir o hiato que separava a região

nordestina do resto do Brasil. É devido a essa intencionalidade macropolítica explícita, segundo Pacheco, que a periferia se tornou a maior receptora dos novos investimentos.

O segundo aspecto se relaciona com a característica “relativa” dessa desconcentração “virtuosa”. Ou seja, Pacheco argumenta que apesar da queda de participação produtiva de São Paulo e do Sudeste para as demais regiões, essa diminuição não significava uma perda absoluta e material de indústrias para a periferia. Pelo contrário, o parque produtivo do estado continuava crescendo à altas taxas no período de 1970 a 1980, porém significava que as demais regiões passaram a contar com maiores investimentos, ampliando sua capacidade produtiva acima da expansão paulista. Dessa forma, no caso brasileiro, como afirma Pacheco: “*a desconcentração produtiva teria muito pouco de translado de plantas ou sucateamento de antigas áreas industriais.*”<sup>42</sup>

A importância desse fenômeno também se relaciona com a manutenção do poderio de São Paulo como centro de comando da economia nacional, uma vez que boa parte dos novos investimentos privados realizados na periferia, mais de 50%, partiam de empresas de capital sediadas naquele estado. Ou seja, as decisões de como, onde e quanto produzir na periferia eram emanadas do centro decisor localizado no polo, o que, de certa forma, mantinha e intensificava a elos regionais com a economia paulista. (Pacheco, 2008), (Cano, 2007).

Ainda assim, a desconcentração que se verificou entre 1970 e 1985, período virtuoso da desconcentração, contribuiu para expandir, mesmo que de forma tímida, a renda regional a partir da desconcentração que se dava nos três macro setores produtivos. A participação relativa no PIB nacional passava de 2,2% para 3,8% no Norte; de 12% para 14,1% no Nordeste; de 2,7% para 3,4% no Centro-Oeste; e se mantinha estável no Sul devido à perda de participação do Rio Grande Sul. A Participação do estado de São Paulo caiu de 39,5% para 36,1%<sup>43</sup>.

Com relação ao setor primário, Pacheco (1998) destaca que a necessidade de produzir “excedentes” exportáveis levou a montagem de uma política agrícola pautada no crédito subsidiado para a modernização e expansão agrícola. No entanto, esta expansão se

---

<sup>42</sup> Pacheco cita algumas exceções como no caso das plantas industriais transferidas do segmento de áudio e vídeo de São Paulo para a Zona Franca de Manaus e do segmento têxtil para o nordeste.

<sup>43</sup> (Cano, 2008, p.50).

deu mais pela ocupação de novas áreas de fronteira do que no aumento da produtividade, o que elevou a participação, especialmente, do Centro-Oeste. Este aumentou sua participação de 7,4% para 11,4% no PIB do setor, sendo o grande ganhador nacional. Enquanto São Paulo reduziu sua participação de 18% para 14%.

O setor de serviços também apresentou expressiva desconcentração espacial relativa da região Sudeste para o resto do país. No setor industrial, por sua vez, a perda relativa do estado de São Paulo foi ainda mais intensa, caindo 4,7% em relação a participação no PIB industrial do Brasil. Passou de 58% para 53% entre 1970 e 1980. (Cano, 2008)

Em termos vetoriais, o processo de desconcentração apresentava dois vetores principais: um no sentido do estado de São Paulo para as demais regiões e outro no sentido da RMSP para o interior do próprio estado, como já mencionado. Entre 1970 e 1980, considerando apenas a participação da RMSP no PIB da indústria de transformação, esta sofreu uma desconcentração muito mais efetiva, caindo de 43,5% para 33,6%. Ao passo que a participação do interior paulista saltou de 14,7% para 20,2%, se tornando a segunda região mais industrial do Brasil, atrás apenas da Grande São Paulo. (Pacheco, 1998).

Isso ocorreu porque as deseconomias de escala da RMSP contraposta ao fortalecimento e crescimento das cidades médias<sup>44</sup> no interior paulista, a expansão da infraestrutura estadual, a instalação e expansão do parque automobilístico na região do ABC paulista, a própria política estadual e municipal de atração de investimentos e incentivos fiscais e outras políticas federais que impactaram indiretamente, como o Pró-ácool, acabaram, de certa forma, beneficiando mais o interior paulista do que as próprias regiões alvo da política regional federal no período.<sup>45</sup>

Esse cenário levantou conjecturas, já no começo dos anos de 1990, de que o processo de desconcentração produtiva estava se realizando de uma forma muito mais limitada do que o previsto, se restringindo ao interior paulista e a uma área específica poligonal que se estenderia apenas de Belo Horizonte a Porto Alegre, passando por São Paulo. (Diniz, 1993) Essa perspectiva, no entanto, será mais bem aprofundada na seção 1.4.

---

<sup>44</sup> Até 500 mil habitantes.

<sup>45</sup> Para mais detalhes sobre os motivos da expansão do interior paulista consultar Cano (2007), Pacheco (1998) e Diniz (1993).

As crises internacionais dos anos 70, advindas dos choques do petróleo em 1973 e 1979, colocaram enorme pressão no balanço de pagamentos do Brasil, que ainda dependia da importação de 80% do petróleo consumido no país, e modificaram o cenário econômico nacional. A euforia do milagre econômico deu lugar a um quadro de baixo crescimento e crescente inflação. Assim, a década de 1980, conhecida como “a década perdida”, começou com apreensão e dificuldades. No cenário político, o movimento de redemocratização ganhou força. No cenário econômico o Brasil entraria em um dos momentos mais difíceis de sua história. No cenário regional, a desconcentração produtiva nacional assumira características espúrias, com pouca perspectiva de trazer melhorias direcionadas às disparidades regionais.

### **1.3.2 – Desconcentração entre 1980-1990**

“A década perdida”, conforme ficou conhecido o período que vai do final dos anos de 1970 até o começo dos anos de 1990, foi marcada por um cenário de grave crise fiscal e financeira do Estado Nacional. Esse cenário foi ainda mais agravado diante da crise internacional iniciada após o segundo Choque do Petróleo, em 1979. A elevação dos preços da *commodity* agravou o problema no balanço de pagamentos do Brasil e dificultou a obtenção de novos empréstimos internacionais pela elevação da taxa de juros internacional.

A partir de meados 1980 o Ministro do Planejamento Delfim Neto começou a implementar uma política recessiva com forte ajuste fiscal e monetário. Os investimentos estatais foram cortados e as taxas de juros foram elevadas, cessando também os investimentos privados. Entre 1981 e 1983 o país entrou em uma grave recessão, com o PIB declinando em média 1,6% a.a., apesar dos sacrifícios impostos pela política econômica. Esse quadro de baixo crescimento associado ao galopante efeito inflacionário que assolava o país ficou conhecido como “estagflação”. Em 1978, a inflação que estava em torno de 41% a.a. Em 1984, no final do mandato de Figueiredo, a inflação já havia passado de 224% a.a.<sup>46</sup> No mesmo período, a dívida externa mais que dobrou, saltando de 43 bilhões de dólares para

---

<sup>46</sup> (Fausto, 2006).

mais de 91 bilhões de dólares, comprometendo a capacidade do país de elevar suas reservas financeiras.

No cenário político, o processo de abertura política e restauração das liberdades públicas, que havia se iniciado no governo do presidente militar Ernesto Geisel, ainda em 1974, seguia de forma “lenta, gradual e segura”, conforme demandava o regime. Na virada dos anos 80, já com o presidente João Batista Figueiredo, os efeitos do AI-5<sup>47</sup> perderam vigência e restauraram os direitos individuais e a independência do Congresso Nacional. Rapidamente a oposição política ao regime se fortaleceu, almejando as eleições marcadas para o começo de 1985. Trabalhadores de diferentes setores começaram a se organizar sindicalmente e politicamente, realizando paralisações e greves generalizadas que reivindicavam além de aumentos salariais, direitos e garantias trabalhistas, reconhecimento sindical e liberdades democráticas. A insatisfação popular com o regime, por fim, permeou de forma intensa a sociedade, culminando em uma série de manifestações por abertura política que ficaram conhecidas como as “Diretas Já”. (Fausto, 2006)

Assim, o movimento de abertura democrática tensionava a sociedade com momentos de instabilidade política, esperança democrática e medo de retrocessos no processo de abertura. Apesar de frustrada as eleições diretas para presidente em janeiro de 1985, a oposição ao regime chegou ao poder em eleição pelo Colégio Eleitoral com a vitória de Tancredo Neves e José Sarney para a presidência e vice-presidência do país. No entanto, foi José Sarney quem tomou posse, em abril daquele ano, diante dos graves e repentinos problemas de saúde que impediram Tancredo Neves de ser empossado e o levaram a óbito 3 meses após as eleições. A comoção com a morte do presidente eleito se entrelaçou a temores acerca do prosseguimento do processo de transição democrática. Todavia, a Assembleia Constituinte, eleita em 1986, deu continuidade ao processo de transição, finalizando os trabalhos, promulgando a nova Constituição em 1988, e garantindo a eleição direta para presidente, que foi marcada para outubro de 1989.

Todo esse contexto político e econômico vai impactar diretamente o desenvolvimento regional e a desconcentração produtiva nos anos de 1980. Estes marcaram

---

<sup>47</sup> Ato Institucional Número 5 que, dentre seus principais efeitos práticos, suspendia as atividades do Congresso Nacional, proibia manifestações de caráter político, impunha a censura aos meios de comunicação e artísticos, concedia poder ao presidente para suspender e cassar direitos políticos, mandatos e intervir nos estados e municípios.

o desmantelamento das estruturas de planejamento e das políticas de desenvolvimento nacional e regional. A capacidade de investimento do Estado se deteriorou e o sistema de incentivos fornecidos pelas superintendências começou a ruir. Até mesmo os governos estaduais foram afetados pela crise, o que ocasionou uma queda maior ainda dos investimentos em infraestrutura econômica e social.

Diante desse cenário de crise, conforme explica Cano (2008), a desconcentração produtiva deixou de apresentar sua característica virtuosa da década de 1970 e assumiu um caráter espúrio, estatístico, onde o ganho de participação nos segmentos produtivos das demais regiões se dá mais por menores quedas nas taxas de crescimento destas do que as de São Paulo.

Apesar desse caráter “espúrio”, o período de 1980 a 1994 revela uma continuidade da desconcentração produtiva nacional, uma vez que todas as regiões continuaram a crescer acima da média paulista. De fato, a participação do estado de São Paulo no PIB nacional caiu de 38% para 34% no período. O PIB da indústria de transformação, por sua vez, passou de 54,4%, em 1980, para 49,2%, em 1990. Com relação ao setor primário, a contínua expansão da fronteira agrícola-mineral contribuiu para manter a desconcentração produtiva em vários segmentos. No setor terciário, o Norte, o Centro-Oeste e o Nordeste ganharam pontos percentuais em quase todos os segmentos do setor, enquanto São Paulo, Rio de Janeiro e o Sul apresentaram perdas na grande maioria destes. (Cano, 2008).

Dentre os motivos que explicariam a continuação da desconcentração produtiva ao longo da “década perdida”, apesar de seu caráter “espúrio”, está o próprio movimento de desconcentração que já havia se iniciado no período anterior. Pode-se inferir que toda a política regional nacional e toda a matriz de investimentos setoriais e incentivos, que se propagaram e se realizaram ao longo do chamado “milagre econômico”, continuou tendo alta ressonância durante a década de 1980, mesmo diante da crise, da incapacidade de investimento e da falência dos instrumentos de políticas regionais do Estado. Não obstante, muitos investimentos em capital produtivo e em infraestrutura levam tempo para maturar e efetivar os ganhos de sua implantação. Portanto muitos daqueles que haviam sido feitos no final da década de 1970 ainda estavam sendo finalizados ou gerando seus primeiros resultados ao longo da década de 1980.

Outro motivo para a manutenção da desconcentração, conforme explica Pacheco (1998), é que as estruturas regionais industrialmente mais complexas, como as de São Paulo, com grande peso da produção de bens duráveis e de capital, refletem de forma mais acentuada qualquer variação cíclica da atividade econômica. Tanto na recessão como na retomada do crescimento. Assim, sentiram primeiro os efeitos negativos da “década perdida”.

Para Diniz (1993), no entanto, apesar da evidente desconcentração produtiva dos anos de 1970 e dessa continuidade ao longo dos anos de 1980, mesmo que de características espúrias, apenas um número limitado de novos polos de crescimento estavam se beneficiando dessa reestruturação produtiva. Para o autor, o que estava em curso no Brasil era um processo de desenvolvimento limitado a uma área poligonal que se estenderia das proximidades de Belo Horizonte, em Minas Gerais, até Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, conforme o mapa apresentado pelo autor abaixo:

**Figura 1 - Eixos de Desenvolvimento Poligonal Apresentado por Diniz (1993)**



Fonte: Diniz (1993)



Para Diniz, portanto, os movimentos de reestruturação produtiva observados desde os anos de 1970 não se configurariam como um verdadeiro processo de desconcentração produtiva, mas sim um reforço das tendências produtivas prioritariamente dentro dessa área poligonal, principalmente, no interior do próprio estado de São Paulo ou em regiões adjacentes a ele.

Ainda segundo Diniz, em crítica a outros autores, o grande crescimento do interior paulista distorce os resultados das análises ao se comparar regionalmente os dados entre o estado paulista e o resto do Brasil. Isso porque, de acordo com o autor, o epicentro da desconcentração produtiva estava na Região Metropolitana da capital e não no estado em si. Dessa forma, Diniz exemplifica mostrando que, entre 1970 e 1990, ao passo que a RMSP declinou sua participação na produção industrial nacional de 44% para 26%, o interior paulista ampliou a sua participação de 14% para 20%.

Todavia o autor reconhece que até meados da década de 1970, período que coincide com a “desconcentração virtuosa” analisada por Cano (2008), a desconcentração teria sim propiciado um espraiamento industrial mais generalizado, beneficiando o interior do estado paulista, mas também, os demais estados brasileiros. Contudo, afirma que a partir dos anos de 1980, esse processo perdeu potência no sentido de beneficiar as regiões mais longínquas do grande centro dinâmico da economia.

Um ponto importante da argumentação do autor, no entanto, diz respeito às características observadas da desconcentração brasileira. Para Diniz, o movimento de desconcentração observado ao longo dos anos de 1970 foi impulsionado pelas indústrias básicas, articuladas à base de recursos naturais, e das voltadas a bens de consumo, que foram a base da expansão industrial desde 1930. Contudo, as transformações tecnológicas em curso no Brasil e no mundo tenderiam a reconcentrar as atividades de alta tecnologia em grandes aglomerações urbanas. Isso porque estas tenderiam a ter melhores bases de ensino e pesquisa, mercado de trabalho mais qualificado, relações industriais mais avançadas e articuladas, facilidades de acesso, clima de negócios, maior renda *per capita* e mercado consumidor, maior base e concentração industrial prévia, dentre outras vantagens locais vitais para o setor produtivo mais moderno.

Dessa forma, o autor afirma enfaticamente:

*“Dadas as evidências apresentadas, podemos concluir que o processo de polarização na Área Metropolitana de São Paulo, e mesmo do Estado de São Paulo, foi revertido no período pós-1970. Entretanto, não parece que esta tendência de reversão em sentido amplo continuará até o final do século. Ao contrário, a grande ênfase em indústrias de alta tecnologia e o relativo declínio e fracasso das políticas regionais e do investimento estatal, abrem uma terceira possibilidade. Nesta o processo de desconcentração será enfraquecido e o crescimento tenderá a se circunscrever ao estado de São Paulo e ao grande polígono em torno dele. Estamos chamando este processo de aglomeração poligonal.”<sup>48</sup>*

Nesse contexto, Diniz argumenta que a nova configuração regional era resultado do reforço da capacidade produtiva poligonal e não de um processo de desconcentração para as demais regiões, sobretudo para o Nordeste. Afirma que, entre 1970 e 1990, excluída a RMSP, a região do polígono ampliou sua participação na produção industrial brasileira de 33% para 51%. Conclui, assim, que mesmo diante das políticas regionais mais vigorosas, as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte não demonstraram capacidade de manutenção de um crescimento diferenciado ou uma participação mais efetiva na produção nacional.

Por fim, Diniz defende que, diante das evidências e dos argumentos expostos, o processo de desconcentração produtiva observado desde os anos de 1970 não se manifesta como um verdadeiro *case* de descentralização econômica capaz de lograr um desenvolvimento regional mais equilibrado no Brasil.

Para Pacheco (1998), a grande problemática, no entanto, não estaria na continuação ou não da desconcentração relativa, nem em termos da sua amplitude regional, mas sim diante do fato de que a década de 1980 abala a lógica da integração do mercado nacional. Este começa a assumir uma natureza fragmentada e heterogênea, rompendo os elos de solidariedade inter-regionais que caracterizaram a consolidação da integração entre 1930 e 1970. Perspectiva que será melhor abordada na seção a seguir.

---

<sup>48</sup> (Diniz, 1993, p.54).

Dessa forma, a década de 1980 terminaria imersa em um quadro de enorme crise econômica e total desmonte da capacidade estatal em implementar ações no território em prol do desenvolvimento regional. No campo político, o longo processo de redemocratização gerou instabilidades políticas e incertezas no período, porém contribuiu para o surgimento de novas forças políticas e novas influências que teriam papel importante na década seguinte. A desconcentração produtiva, por sua vez, apesar de continuar ocorrendo de maneira espúria, perdeu ímpeto e perspectivas como atenuadora das desigualdades regionais brasileiras. Além disso, no final da década, um novo contexto internacional emergiu envolto na força e influência da ideologia neoliberal, enterrando qualquer pretensão desenvolvimentista por parte do Estado brasileiro ao longo dos anos de 1990.

### **1.3.3 - A desconcentração entre 1990-2000**

O final da década de 1980 e o começo da década de 1990 representam mudanças profundas não apenas no Brasil, mas também no mundo. Em 1989, o Muro de Berlim ruiu dando fim à Guerra Fria e pré-anunciando a derrocada da União Soviética. Reconfigurou-se, assim, o Sistema Mundo<sup>49</sup> em torno de uma hegemonia unipolar comandada pelos Estados Unidos da América e pela lógica capitalista, que desde a década de 1970 vinha sendo revestida e fortalecida com as matrizes ortodoxas da tendência neoliberal. O Estado de “Bem-Estar” e o Keynesianismo sucumbiam diante da pressão por maior abertura comercial, menos intervencionismo estatal, mais disciplina fiscal e menos regulamentações econômicas.

No contexto da busca pelo desenvolvimento, o “ideário” neoliberal foi sintetizado em um conjunto de medidas que ficou conhecido como o “Consenso de Washington”. Este supostamente deveria ajudar as nações em desenvolvimento a superarem suas graves crises econômicas. Esse conjunto de medidas passou a exercer grande influência nas principais instituições internacionais, principalmente financeiras, que passaram a exigir a aplicação das medidas preconizadas pelo Consenso em troca de ajuda externa e novos financiamentos.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Fazendo referência ao conceito de Wallerstein (1974).

<sup>50</sup> O consenso preconizava 10 medidas a serem efetivadas pelos governos: 1 – disciplina fiscal; 2 – redução dos gastos públicos; 3 – reforma tributária; 4 – juros de mercado; 5 – taxas de câmbio de acordo com as leis do

Logo, nos anos de 1990, a pressão dos organismos e instituições internacionais por menos intervenção estatal, mais abertura comercial e mais disciplina fiscal, sepultaram de vez quaisquer pretensões desenvolvimentistas ou de planejamento centralizado, principalmente na América Latina. O ideário político de integração do território foi sendo substituído por políticas públicas setoriais desarticuladas. (Peres; Chiquito, 2012).

Além disso, a globalização, a revolução tecno-produtiva e de informática introduziram novos aspectos no jogo do capitalismo mundial. O arcabouço teórico das teorias de localização industrial passou a ser insuficiente para compreender as novas lógicas da atividade produtiva diante dos crescentes fluxos transnacionais, da financeirização da economia internacional, dos intensos deslocamentos do capital produtivo em busca de mercados desregulados e com mão de obra barata, dentre diversos outros fatores.<sup>51</sup>

Deve-se mencionar, também, que antigas práticas protecionistas, como as que subsidiaram a aplicação do modelo de Substituição de Importações no Brasil, como a instituição de barreiras tarifárias e comerciais, passaram a ser combatidas e proibidas diante do fortalecimento dos sistemas da Organização Mundial de Comércio (OMC) e da expansão e evolução dos processos de integração dos mercados internacionais, como a União Europeia e o MERCOSUL. Erguia-se, portanto, enormes desafios e restrições para condução e atuação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento nacional e regional.

Todo esse contexto internacional, associado à longa crise que se arrastava desde a década de 1980, colocou em xeque as diretrizes e capacidades do Estado Desenvolvimentista no Brasil, impactando diretamente no processo de reestruturação produtiva nos anos de 1990.

Com a eleição do Presidente Fernando Collor, primeiro presidente eleito pelo voto direto após o regime militar, abriu-se de vez as portas para a experiência neoliberal e para o desmantelamento das políticas públicas nacionais, principalmente de desenvolvimento regional. Decerto, o Brasil já vinha sofrendo as pressões dos receituários de instituições internacionais, principalmente do FMI<sup>52</sup>, desde meados da década de 1980, principalmente

---

mercado; 6 – liberalização do comércio; 7 – fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8 – privatização das empresas estatais; 9 – desregulamentação das atividades econômicas; 10 – garantia dos direitos de propriedade. (Bandeira, 2002).

<sup>51</sup> Um breve debate acerca das teorias locacionais será realizado no Capítulo IV, seção 4.1.

<sup>52</sup> Para mais sobre essas pressões consultar Fausto (2006) e Cervo e Bueno (2002).

por causa do alto endividamento externo e da dependência financeira por novos empréstimos. Todavia, é com Collor de Mello que o país vai experimentar uma generalizada série de reformas liberalizantes, privatizações, abertura comercial e retirada de restrições as importações.

De acordo com Cervo e Bueno (2002), a emergência do neoliberalismo no Brasil trazia um impulso conceitual de “mudança”. Este era reforçado pela ideia de que as estratégias tradicionais do Estado Desenvolvimentista haviam desembocado na crise do endividamento, na instabilidade monetária e na estagnação econômica. Além disso, as transformações da ordem global impunham essa necessidade de mudança. Para os autores, o amadurecimento dessa ideia não se tratou de uma leviandade mental, “*mas de uma convicção profundamente arraigada na mentalidade de dirigentes brasileiros*”<sup>53</sup>.

De fato, essa convicção relatada pelos autores, pode ser observada inclusive no discurso do presidente Collor de Mello durante a abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1991:

*“O ideário liberal venceu, e devemos lutar para que se imponha de forma coerente, ampla e, sobretudo, inovadora. Essa é uma observação que faço da perspectiva de um país que optou por uma plataforma liberal com um claro sentido social [...] de uma sociedade que há dezoito meses se esforça para realizar esse ideário.”*<sup>54</sup>

É diante dessa convicção, dessa intencionalidade declarada politicamente que o Estado Nacional e as políticas públicas nacionais de reatamento territorial-espacial foram sistematicamente desmantelados ao longo dos anos de 1990.

---

<sup>53</sup> (Cervo; Bueno, 2002, p. 458).

<sup>54</sup> Disponível em: O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006: Luiz Felipe de Seixas Corrêa, organizador / Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

Contudo, apesar desse ímpeto inicial neoliberal, o quadro de estagflação permanecia se agravando desde os anos de 1980. Diversos planos e medidas<sup>55</sup> haviam sido implementados na busca de uma saída para a crise, no entanto, rapidamente fracassaram, agravando ainda mais a recessão e a inflação. No final de 1989, esta já estava em torno de 1.972% ao ano. O Brasil entrou nos anos de 1990 com grande expectativa diante do novo regime democrático, porém imerso em uma grave situação econômica.

À vista disso, para tentar conter a escalada da inflação, o presidente Collor instituiu os “Planos Collor”, com congelamentos de preços e confisco de ativos financeiros para limitar os recursos em circulação na economia. Todavia, as medidas do Plano Collor resultaram no agravamento da recessão e trouxeram uma grande insatisfação popular contra o governo. No final de 1992, com o surgimento das escandalosas denúncias de corrupção no governo, o presidente foi afastado após rápido processo de impeachment.

Seu sucessor, Itamar Franco, herdaria um quadro econômico caótico de estagflação. Entre 1990 e 1992 o PIB acumulado do país teve uma retração de -3,79%<sup>56</sup>. Em 1993, a hiperinflação atingiu a marca de 2.477% ao ano. A prioridade do presidente se tornou a busca por um plano que pudesse finalmente estabilizar a economia do país e atenuar a crise.

Assim, em julho de 1994, esse plano foi finalmente colocado em prática com a instituição da nova moeda: o Real. Ao contrário dos planos anteriores, este logrou reduzir rapidamente a inflação e estabilizar a economia. O sucesso do plano contribuiu para que em outubro daquele mesmo ano, fosse eleito Fernando Henrique Cardoso (FHC), ministro da fazenda responsável pela condução da equipe econômica que elaborou o plano real.

A partir de 1995, no entanto, a manutenção do câmbio fixo, fortemente sobrevalorizado em relação ao dólar, começou a afetar o balanço de pagamentos e a impactar diretamente o setor industrial, favorecendo uma grande elevação das importações, principalmente de manufaturados. A balança comercial exterior que, entre 1990-1994, havia sido superavitária em mais de 60 bilhões dólares, permitindo o acúmulo de mais de 40

---

<sup>55</sup> Apenas no Governo Sarney pode-se citar os Plano Cruzado, Plano Cruzado II, Plano Bresser, Plano Verão. Dentre as medidas estavam o congelamento de preços, aumento de impostos e tarifas, redução do déficit público, troca de moedas, desvalorização cambial, aumento de juros, entre outras. Para mais detalhes gerais consultar: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/06/1477505-pais-teve-varios-planos-economicos-para-controlar-a-inflacao-conheca.shtml>>

<sup>56</sup> Dados consultados em:<[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>

bilhões dólares em reservas, se inverteu drasticamente, apresentando saldo negativo consecutivos até acumular perdas de mais de 24 bilhões de dólares entre 1995 e 2000.

Para tentar fechar as contas do governo e manter a inflação sobre controle, a equipe econômica atuou basicamente de duas formas: pela elevação vertiginosa dos juros da economia a fim de atrair capitais externos, em sua maior parte especulativos; e pela condução de uma série de privatizações, cuja maior parte da arrecadação se esvaiu para conter a deterioração das contas externas<sup>57</sup>.

Essa combinação de câmbio valorizado e juros altos eram os ingredientes perfeitos para solapar o setor industrial nacional e arrefecer os investimentos privados. A indústria de transformação, que já vinha perdendo participação no PIB nacional desde 1986, quando atingiu seu ponto máximo com 27,3%, acelerou as perdas ao longo dos anos de 1990, principalmente após o plano real, chegando a uma participação inferior 14% por volta de 1998. Começou a apresentar, inclusive perdas absolutas e no total do estoque de empregos em diversos segmentos industriais, o que só seria contido parcialmente na primeira década dos anos 2000. Esse cenário alertava para o surgimento de um grave e iminente processo de desindustrialização precoce em escala nacional, que será mais bem apresentado no Capítulo II.

Outro fator que contribuiu para um cenário de dificuldades ao longo da segunda metade da década de 90 foram os frequentes ataques especulativos e as crises internacionais no México, nos Tigres Asiáticos, na Rússia, e posteriormente na Argentina. Estes fatores pressionaram ainda mais o balanço de pagamentos, reforçando a necessidade de buscar empréstimos internacionais e de avançar com as privatizações. O que subjugava, cada vez mais, o país ao receituário do “Consenso de Washington” nas intermináveis rodadas de negociação com o FMI por mais financiamento externo.

De acordo com Cano (2017), nesse período a carga dos juros sobre a receita fiscal chegou a 8% do PIB, representando cerca de 45% da receita federal. Isso aliado ao câmbio valorizado se transformou em uma verdadeira “camisa de força” para a política econômica. Além disso, Cervo e Bueno (2000, p.477) destacam que, entre 1994 e 1999, a dívida externa saltou de 148 bilhões para 237 bilhões de dólares e a dívida pública interna passou de 33% para 53% do PIB. Assim, os juros e a amortização da dívida externa passaram a consumir

---

<sup>57</sup> Dados em Fausto (2006) e Cervo (2002).

praticamente todo o montante ganho com as exportações e esgotavam seguidamente as reservas cambiais do país.

Era evidente a insustentabilidade dessa política econômica, porém diante do cenário eleitoral de 1998, ela foi mantida para não afetar a sensação de estabilidade inflacionária que o plano real trazia. Garantida a reeleição de FHC, dentre as primeiras medidas tomadas estava o abandono do câmbio fixo, logo no começo de 1999. Instituiu-se em seu lugar o chamado “Tripé Macroeconômico”, que era baseado no câmbio flutuante, nas metas de inflação e nas metas fiscais, visando superávits primários. Essa nova política econômica tornou-se a principal estratégia do Estado para tentar controlar e estabilizar a economia nacional após 1999.

Em síntese, portanto, a década de 90 demonstra nitidamente que as elites nacionais perderam-se vagando no complexo labirinto ideológico da condução macroeconômica neoliberal. Não souberam administrar ou se impor diante do novo contexto internacional advindo das transformações globais. Abdicaram de buscar um pensamento autônomo de desenvolvimento e abandonaram as tradições brasileiras de política externa independente, submetendo-se às pressões e aos receituários do centro dominante global. Assim, planos nacionais que efetivamente pudesse trilhar um caminho de desenvolvimento nacional e regional foram totalmente esquecidos, o que somente seria retomado após 2003. A abertura desenfreada e sem planejamento da economia solapou boa parte das capacidades industriais que haviam sido construídas desde 1930, contribuindo para o início de um processo precoce de desindustrialização e para a inversão da pauta exportadora em direção novamente aos produtos básicos, como será evidenciado no próximo capítulo.

Com relação a questão regional, ao longo dos anos de 1990, houve generalizado desmantelamento das estruturas de política regional que havia sido construída desde os anos de 1950. Os órgãos de fomento foram se deteriorando técnica, econômica e politicamente. A Sudene e a Sudam acabaram sendo extintas após uma série de escândalos de corrupção relacionados a desvio de seus recursos. Grande parte dos investimentos e incentivos fiscais destinados a dimensão regional também foram cortados. As perspectivas regionais se alteraram trazendo à tona novos diagnósticos e análises sobre o desenvolvimento regional brasileiro. Estas indicavam o avançar de tendências de reconcentração produtiva,



desindustrialização, conforme mencionado, fragmentação da economia nacional, dentre outras.

Esse desmonte das ações e instrumentos voltados para o desenvolvimento regional desorientou as unidades federativas e as relegou à própria sorte na busca de saídas autônomas para a crise. Em muitos casos, conforme demonstra Pacheco (1998), esta saída se deu pela busca de especializações produtivas voltadas para atender às demandas do mercado externo. Além disso, houve um grande acirramento das disputas inter-regionais, intensificando a “Guerra Fiscal” pelos investimentos nacionais e internacionais, o que acarretou maiores sacrifícios financeiros e perdas de arrecadação em vários estados.

Com relação à desconcentração produtiva, esta continuou a se manifestar, porém de forma muito mais branda que nos anos de 1970 e mantendo características espúrias<sup>58</sup> em vários setores produtivos como mostra Cano (2008). Entre 1990 e 1999, o PIB nacional cresceu a uma taxa média de 1,6% a.a., enquanto o estado de São Paulo registrou apenas 1% no mesmo período.<sup>59</sup> O vetor de desconcentração para o interior paulista, no entanto, se manteve forte. Entre 1989 e 2004, a participação no PIB nacional da RMSPP caiu de 29% para 17%, ao passo que a participação do interior paulista subiu de 21% para 26% no mesmo período. Ainda de acordo com Cano (2008), entre 1985 e 1996, a desconcentração no setor industrial foi evidentemente *branda*, havendo inclusive reconcentração de diversos segmentos industriais em São Paulo. Em 25 segmentos analisados pelo autor, São Paulo ganhou participação em dez, sendo que em treze desses segmentos o estado ainda concentrava mais de 50% da produção nacional. Entre 1996 e 2004, portanto já entrando em melhor contexto político e econômico, que será analisado mais a fundo no capítulo seguinte, a desconcentração parece ganhar mais ritmo, principalmente após os anos 2000. Nesse segundo período, dentre 29 segmentos analisados, São Paulo ganhou participação apenas em cinco.

De toda forma, como já mencionado, ao longo dos anos de 1990 e diante do contexto neoliberal que alterou as estruturas de funcionamento do Estado Nacional, os estudos regionais, que até então haviam se debruçado principalmente sobre os entendimentos acerca da integração do mercado nacional, das relações estruturais que impactavam nas

---

<sup>58</sup> Ou seja, em vários setores a desconcentração ocorria de forma relativa devido a maiores declínios da produção paulista e do Sudeste do que das demais regiões.

<sup>59</sup> Dados consultados em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>

desigualdades regionais, dos possíveis instrumentos para solucionar a “questão regional” brasileira, e dos efeitos da desconcentração produtiva a partir de 1970, começaram a apresentar novos diagnósticos sobre a estrutura econômico-produtiva nacional e a desenvolver novos temas e hipóteses acerca da mesma.

Dentre estes estudos estavam as análises de Diniz (1993), já apresentada na seção anterior, que percebiam o desgaste do processo de desconcentração e apontavam para uma possível tendência reconcentradora das atividades produtivas, ou, ao menos, para uma limitação desta em termos de uma “desconcentração concentrada” em uma área poligonal entre as regiões do Sul e Sudeste do país.

Outro importante ponto de vista a fim de entender as transformações produtivas do período surgiu com a tese de doutorado de Carlos Américo Pacheco, em 1996, e publicada no livro “Fragmentação da Nação”, em 1998.<sup>60</sup> Em síntese, Pacheco averigua os impactos que a crise dos anos de 1980-1990 e a maior abertura comercial tiveram no sentido de reforçar as especializações produtivas e alterar os padrões de comércio inter-regional brasileiro. O autor expõe, ao analisar estas dinâmicas, que a partir dos anos de 1980 há uma alteração nos fluxos inter-regionais com crescente relevância do comércio exterior, principalmente devido ao maior desenvolvimento da agricultura, da agroindústria, da indústria “periférica” e de segmentos ligados ao processamento de recursos naturais. Isso estaria favorecendo uma especialização produtiva regional voltada para atender esse mercado externo, transformando as estruturas produtivas de diversas regiões do país e resultando no aumento da diferenciação econômica do espaço nacional.

Logo, o argumento central de Pacheco é que o processo de desconcentração produtiva que estava em curso no país se pronunciava mais como uma eminente *fragmentação da economia nacional* do que como um processo de equilíbrio regional capaz de fortalecer os elos de integração do mercado nacional. Em outras palavras, seria a natureza da inserção internacional do país, baseada nas cadeias produtivas ligadas aos recursos naturais, que estaria determinando a continuidade da desconcentração, além de estar limitando as possibilidades regionais de diversificação produtiva em razão do incremento da atividade exportadora.

---

<sup>60</sup> (Pacheco, 1998).

Por último, deve-se destacar também a grande atenção dada pelos estudos regionais ao fenômeno da desindustrialização precoce e seus impactos na composição da renda nacional que começou a se manifestar a partir de meados da década de 1980. Contudo, esse ponto será mais bem apresentado e debatido no próximo capítulo.

Pode-se observar, por fim, que a jornada do desenvolvimento regional brasileiro no longo século XX foi marcada por “altos e baixos”, por progressos e retrocessos. Estes se deram em consonância aos paradigmas conceituais e visões de mundo que, a cada momento deste longo século, emergiram modelando e remodelando as institucionalidades, as ações e orientações estatais sobre o território. Nesse caminhar, o Brasil se transformou. Passou de uma economia eminentemente agrária para uma economia industrial promissora. No entanto, como afirmado na introdução desta tese, o avançar do tempo julga as ações ao revelar as realidades que se apresentam nas transformações do espaço e do território nacional. Impulsiona novas compreensões sobre o espaço-tempo, novas visões de mundo e a adoção de novos paradigmas. Nesse contexto, a despeito de todo o esforço empreendido pela perspectiva desenvolvimentista ao longo das décadas, o final do século XX pareceu ecoar muito mais reminiscências de um passado não tão distante. Apontando para um futuro cenário de desconcentração produtiva baseada na reprimarização, na desindustrialização e na fragmentação regional da nação. Panorama que será apresentado e analisado no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO II – Panorama Econômico-Produtivo Pós-2000: Desconcentração Produtiva, Desindustrialização e Reprimarização.**

### **Introdução**

O capítulo anterior buscou apresentar uma breve história da formação econômica brasileira tendo como foco o período que marca a passagem de um Brasil de matriz produtiva eminentemente agrária para um país de economia industrial relevante no cenário global. Evidenciou o processo de concentração produtiva, pautado no avanço da industrialização no Sudeste brasileiro, e a conformação dos elos de complementariedade que fortaleceram o mercado nacional, integrando as regiões por meio dos estímulos propagados a partir da economia industrial paulista. Por fim, destacou o início do processo de desconcentração produtiva, a partir da década de 1970, estimulado pelo forte crescimento da economia e pela atuação do estado desenvolvimentista, e seu posterior arrefecimento com as crises econômicas pós-1980 e com o contexto neoliberal que se instalou no Brasil e no mundo na década de 1990.

Este capítulo, por sua vez, buscará, primeiramente, traçar um panorama geral, político e econômico, dos anos 2000. Irá demonstrar que se pode observar dois momentos bem definidos e particulares para o caso brasileiro: um primeiro que vai de 2002-2003 até meados de 2012 e outro que vai de 2013 até os auspícios da pandemia de COVID-19, em 2020.

A seguir, irá analisar os ritmos e dinâmicas da desconcentração produtiva nacional, com base nesses dois momentos mencionados, e buscará melhor qualificar essa desconcentração analisando duas de suas características mais destacadas no pós-2000: A desindustrialização e a reprimarização.

Por fim, debaterá as marcantes diferenças entre o processo de desconcentração produtiva observado nos anos de 1970 com o dos anos 2000 e quais consequências e expectativas os movimentos de reestruturação recentes trazem para o futuro do país.

## 2.1 O contexto político e econômico pós-2000.

Como visto no capítulo anterior, a queda do muro de Berlin, em 1989, e a dissolução da URSS, em 1991, marcaram não apenas o fim da Guerra Fria, mas também o início de uma nova ordem mundial pautada na hegemonia americana e nos preceitos do capitalismo liberal. Assim, o contexto global a partir do início dos anos de 1990 seria fortemente caracterizado pela chamada “onda neoliberal”. Nela, os países emergentes e em desenvolvimento passaram a ser pressionados por diferentes instituições internacionais<sup>61</sup> por maior liberalização, abertura aos fluxos de capital e pelas reformas econômicas preconizadas pelo “Consenso de Washington”<sup>62</sup>.

No Brasil, a influência desse contexto internacional foi inequívoca. O país passou a focar eminentemente na condução da política macroeconômica, reduzindo drasticamente as capacidades e possibilidades do Estado de planejar e executar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional.

A partir da segunda metade da década de 1990, o cenário internacional passou a sofrer grande instabilidade política e econômica. Além dos crescentes ataques especulativos contra as economias em desenvolvimento, a crise no México, em 1994-1995, a crise financeira nos chamados Tigres Asiáticos, em 1997, seguida da crise russa, em 1998, e posteriormente o aprofundamento da crise argentina, que teve seu ápice em 2001, criaram um momento de aversão do capital internacional e um aumento do risco para investimentos em países em desenvolvimento, especialmente em países com fragilidades fiscais e instabilidades econômicas e políticas.

Esse cenário tornou insustentável a condução das políticas macroeconômicas que haviam estruturado o plano real, principalmente a paridade com o dólar e o chamado regime de bandas cambiais, que foi abandonado em janeiro de 1999 após a reeleição do presidente FHC e após uma série de ataques especulativos. Em seu lugar instituiu-se o chamado “tripé macroeconômico”, que era baseado no câmbio flutuante, nas metas de inflação e nas metas fiscais visando superávits primários. Essa política econômica tornou-se a principal estratégia

---

<sup>61</sup> Como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional – FMI.

<sup>62</sup> Para relembrar as medidas preconizadas pelo Consenso, consultar nota de rodapé 48 na seção 1.3.3, p.65.

para tentar controlar e estabilizar a economia nacional e é a que irá contextualizar toda a atuação estatal brasileira ao longo dos anos 2000.

Todavia, o alto endividamento externo, a pressão contínua no balanço de pagamentos nacional e a política de juros extremamente elevados, para tentar conter a inflação e atrair o capital especulativo, relegaram todo o segundo mandato de FHC ao marasmo de uma quase estagnação econômica.

Em termos produtivos e estruturais, a desconcentração produtiva nacional manteve suas características brandas e espúrias ao longo de toda a década de 1990. A desindustrialização precoce se cristalizava de forma cada vez mais eminente e voraz e a atuação do Estado Nacional em outras frentes, que não a condução da política macroeconômica, continuou apática pelo menos até o ano de 2002, influenciada pelo contexto da onda neoliberal.

Cabe lembrar, ainda, que os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América adicionaram mais uma dose de instabilidade no cenário internacional, aumentando ainda mais a pressão do capital especulativo e do ceticismo diante do futuro. Os anos 2000 começavam com olhares perplexos e desconfiados, com crepúsculo e obscuridade, como diria o famoso historiador Eric Hobsbawn<sup>63</sup>. Tal cenário era ainda mais desafiador para as econômicas emergentes e em desenvolvimento.

A partir de 2002, no entanto, a desconfiança e perplexidade começaram a dar lugar a um momento de esperança no cenário mundial. O “Consenso de Washington” passou a sofrer severas críticas e questionamentos após o agravamento da crise argentina, sendo posto de lado por boa parte das economias emergentes. A recuperação da estabilidade global possibilitou uma retomada dos fluxos de investimentos nos países emergentes.

As sucessivas crises que ocorreram nos anos de 1990 foram sendo substituídas por uma generalizada recuperação da economia global e por uma crescente liquidez do mercado internacional. Além disso, a elevação dos preços internacionais das *commodities*, impulsionados pela demanda e pujança do crescimento chinês, passou a favorecer altas taxas de crescimentos e estimular diversas economias emergentes primário-exportadoras, especialmente o Brasil. A China passou a ganhar cada vez mais relevância econômica e

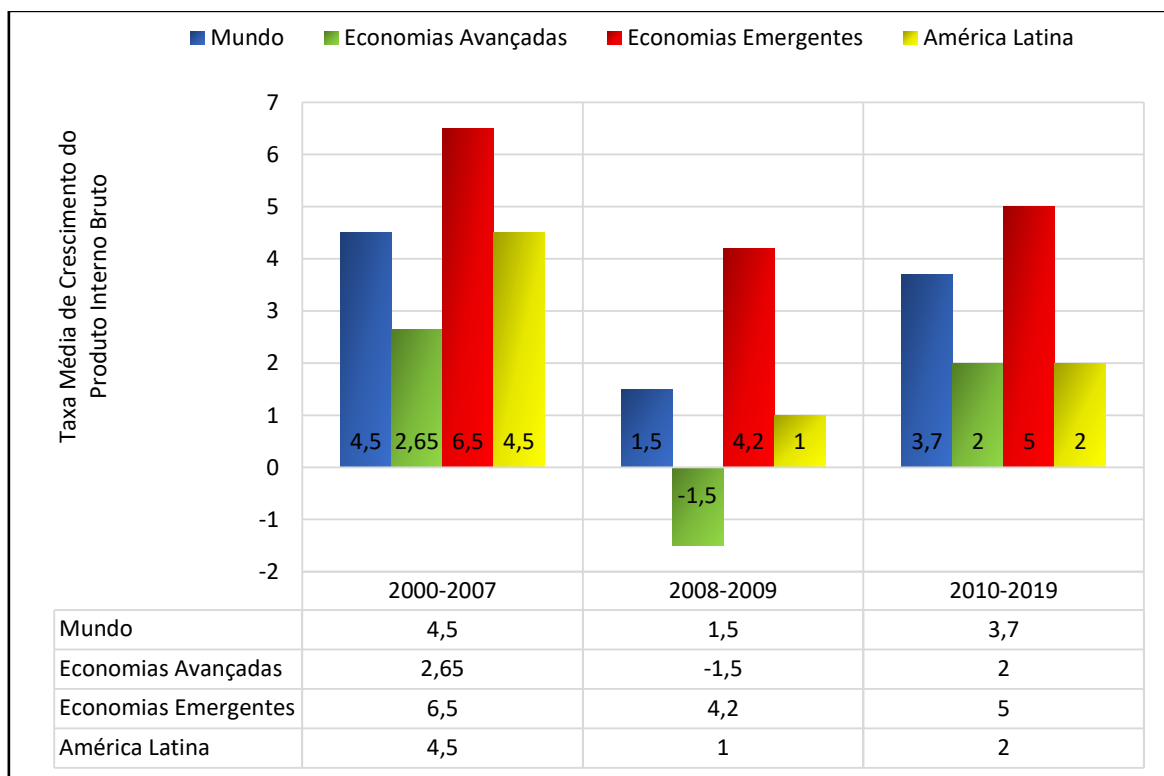
---

<sup>63</sup> Hobsbawn (2002)

geopolítica, transformando-se em um novo elemento na balança de poder global. Até mesmo o terrorismo pareceu um pouco mais controlado após a queda do regime talibã no Afeganistão, com a invasão norte americana, e a captura de Saddam Hussein, no Iraque. Pelo menos até o surgimento do Estado Islâmico entre 2013 e 2014.

Assim, ao observar as duas primeiras décadas dos anos 2000, pode-se perceber que, apesar da crise financeira que atingiu as economias avançadas entre 2008 e 2009, após o estouro da bolha imobiliária americana, o período foi caracterizado por uma tendência estável de crescimento mundial. Na verdade, a crise financeira representou apenas uma espécie de hiato entre dois bons momentos do contexto mundial dentro do mesmo período.

**Figura 2: Taxa Média de Crescimento do Produto Interno Bruto – Selecionados**



Fonte: IMF DATA

Como pode-se observar, no período de 2000 a 2007, a economia mundial cresceu na média de 4,5% a.a. Com excelente avanço das economias em desenvolvimento, que atingiram a marca de 6,5% a.a., boa parte delas já aproveitando o *boom* do ciclo das *commodities*. Fica evidente também que o hiato representado pela crise financeira mundial

entre 2008 e 2009 afetou mais diretamente as economias avançadas, que tiveram taxa negativa de 1,5% a.a., e bem menos as economias em desenvolvimento, que mantiveram um crescimento superior a 4,2% a.a. Na segunda década, entre 2010 e 2019, houve uma rápida recuperação da economia mundial, que mesmo não atingindo as mesmas taxas da primeira metade da década, ainda assim proporcionaram um crescimento médio mundial de 3,7% a.a. Pode-se especular, no entanto, que essa pequena diferença comparativa tenha sido mais em decorrência do arrefecimento do ciclo de *commodities* do que propriamente efeitos decorrentes da crise financeira.

O Brasil, entretanto, vivenciou uma dinâmica um pouco diferente da observada no mundo nesse período. Isso porque o pós-2000, no caso brasileiro, vai ser definido por dois momentos bem particulares. Um primeiro que vai de 2002 até meados de 2012 e outro que vai de 2013 até os até os auspícios da pandemia de COVID-19, em 2020.

No primeiro momento, a tendência crescente dos mercados globais vai coincidir com a emergência de um novo parâmetro político a partir de 2003. Apesar da manutenção dos preceitos do tripé macroeconômico, iniciava-se um período que seria marcado pelo retorno do planejamento nacional e da produção de políticas públicas nacionais com uma feição mais participativa. A ampliação dos quadros da máquina do Estado e a maior intervenção social e econômica em prol do desenvolvimento marcaram o início do que alguns autores denominaram como “Desenvolvimentismo Social”. (Steinberger, 2013). Além disso, o *boom* dos preços internacionais das *commodities* e a manutenção da estabilidade monetária voltaram a aquecer o setor produtivo, principalmente o setor primário, a geração de empregos e a elevação da renda. O Brasil conseguiu aproveitar parte desse bom momento global para romper a estagnação econômica e recuperar patamares de crescimento dentro da média das economias emergentes.

Nesse contexto, pode-se observar o início de uma dinâmica mais acentuada de desconcentração produtiva, principalmente para as regiões Centro-Oeste e Norte. A aliança entre o retorno do crescimento do PIB nacional com uma maior dinâmica de desconcentração produtiva trouxe novamente esperanças de uma melhora no quadro de desigualdade regional do país. Ainda mais diante do avanço da política social, que conseguia aliviar a miséria e trazer perspectiva de vida digna para milhões de pessoas.



No segundo momento, no entanto, que vai de 2013 até 2020, uma grave crise política e econômica começa a abalar o país. Com relação à política, já em 2013 uma série de manifestações populares iniciadas contra o aumento das tarifas do transporte público em São Paulo vão ganhar corpo e se transformar em enormes mobilizações populares por todo o país. As jornadas de junho de 2013, como ficaram conhecidas, revelaram que o bom momento econômico vivido pelo país, após o início dos anos 2000, não dissipou a insatisfação geral da população brasileira com a classe política, com a corrupção e com os problemas na saúde e na educação. Além disso, apesar do governo tentar atender parte das diversas pautas cobradas durante os protestos<sup>64</sup>, estes contribuíram para fortalecer grupos opositores ao governo de diferentes espectros políticos. A polarização política agravou-se por todo o país. Mesmo com a reeleição de Dilma Rousseff, em 2014, o avançar das investigações da operação Lava Jato, que revelou esquemas de corrupção generalizados no governo, contribuiu para que o clima de tensão política-institucional permanecesse exponencial. Ao longo do ano de 2015, mais de 50 pedidos de impeachment foram protocolados contra a presidente.

Todo esse cenário foi agravado pela crise econômica que passou a se instalar no país a partir de 2014. Em 2015 e 2016 o país enfrentaria um de seus piores momentos de recessão econômica da história, derrubando o PIB nacional mais de 7% nos dois anos. Houve um rápido aumento da inflação e do desemprego. O Brasil passou de recordes em termos de superávit fiscal, em 2013, para uma dívida pública acima de 5 trilhões de reais já em 2017. Além disso, todo esse cenário econômico foi agravado com o declínio dos preços internacionais das *commodities* agrominerais após 2013.

Em agosto de 2016, a presidente Dilma Rousseff foi afastada após um longo processo de impeachment iniciado ainda em dezembro de 2015, porém a polarização política e os escândalos de corrupção continuaram trazendo um clima de instabilidade e incerteza mesmo para o novo governo do presidente Michel Temer.

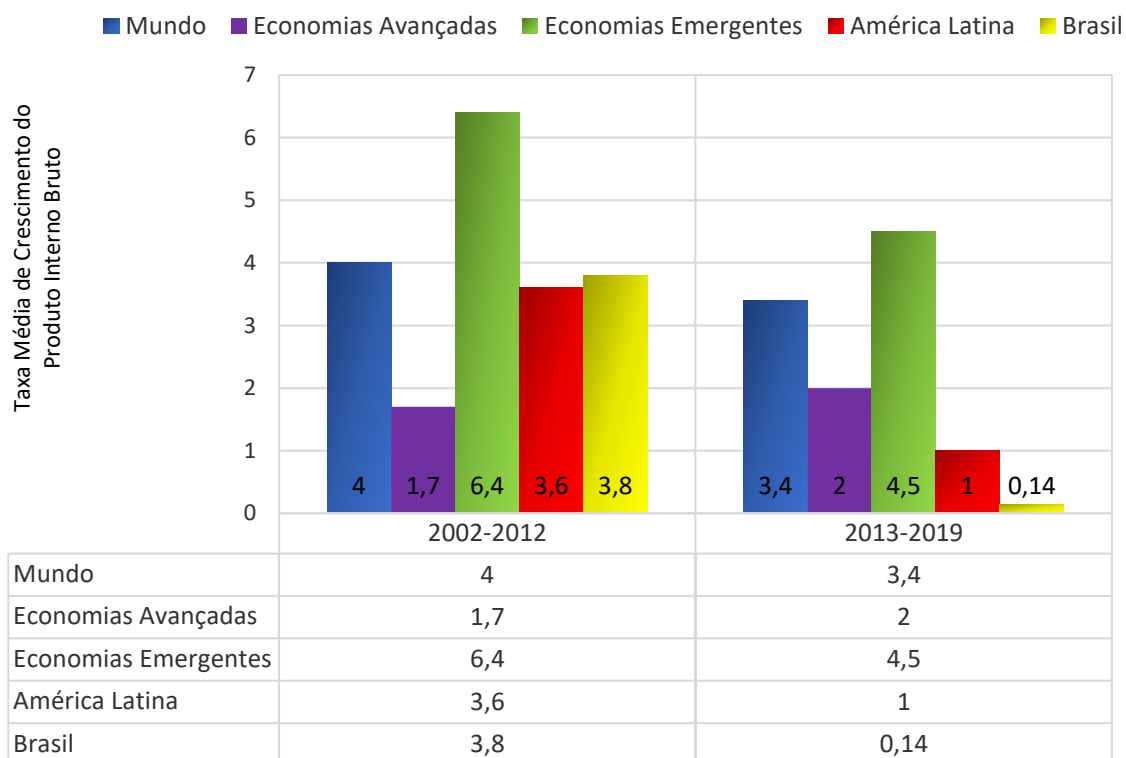
Dessa forma, apesar da saída da recessão em 2017, o país não conseguiu desfazer as amarras do baixo crescimento e recuperar a capacidade do país de investir ou atrair capital

---

<sup>64</sup> Algumas das medidas tomadas em respostas aos protestos foram: congelamento das tarifas do transporte público, em 2013; inclusão do transporte como direito social na Constituição em 2015; criação do passe livre aos estudantes em São Paulo; lançamento do programa “Mais Médicos” em atendimento as reivindicações por mais saúde; Projeto de lei destinando percentuais da exploração do pré-sal para a saúde e para a educação; aprovação da lei anticorrupção; aprovação do fim do voto secreto em caso de cassação de parlamentar.

estrangeiro. Todo esse quadro de instabilidade política e econômica culminou em um pleno contraste entre o panorama do Brasil com o observado no mundo e nas demais economias emergentes no pós-2013.

**Figura 3 Taxa Média de Crescimento do Produto Interno Bruto - Seleccionados**



Fonte: IMF DATA

Ao analisar a figura 3 acima é notório que o período 2013 – 2019 representou um declínio muito mais grave para o Brasil do que o observado no resto do mundo. De fato, até 2012 o Brasil seguia um ritmo de crescimento dentro da média mundial, em torno dos 4% a.a. No segundo período, no entanto, observa-se que o mundo continuou crescendo acima dos 3,4% a.a. As economias avançadas conseguiram, inclusive, aumentar o ritmo de crescimento no período. Nas economias emergentes, houve queda de dois pontos percentuais, provavelmente devido ao declínio do ciclo de *commodities* no período, porém ainda assim cresceram na média de 4,5% a.a. O Brasil, entretanto, ficou estagnado no período com apenas 0,14% a.a. Lembrando que nesse período tivemos uma recessão que derrubou o PIB brasileiro em mais de 7%.

É importante destacar, entretanto, que apesar do quadro econômico e político caótico que se instalou pós 2013, um fator intrigante permaneceu ativo: a desconcentração produtiva. As economias regionais, principalmente do Norte, Centro-Oeste e Sul continuaram a ganhar participação produtiva acima da média nacional, enquanto o Sudeste, principalmente, São Paulo, continuou seu declínio na composição da produção nacional. Ou seja, a dinâmica mais acentuada de desconcentração produtiva pós-2000 continuou se dando tanto no período mais “próspero” da primeira década, quanto no período de crise pós 2013.

No entanto, o retorno dessa dinâmica mais acentuada de desconcentração produtiva nacional passou a apresentar duas características bem distintas do período “virtuoso” da desconcentração dos anos de 1970: a aceleração da desindustrialização precoce e a reprimarização da economia nacional. Serão essas duas características bem definidas que irão balizar e influenciar as dinâmicas produtivas nacionais a partir dos anos 2000.

Dessa forma, para melhor apresentação e entendimento desse panorama geral pós-2000 é necessário melhor qualificar tanto a desconcentração pós-2000 quanto as características que a favoreceram. Logo, analisar-se-á a seguir os ritmos e dinâmicas dessa desconcentração produtiva pós anos 2000, considerando esses dois momentos distintos apresentados acima, e, posteriormente, será averiguado como a desindustrialização e a reprimarização da economia nacional se comportaram no mesmo período.

## **2.2 Desconcentração Produtiva Pós-2000: uma nova dinâmica virtuosa?**

Como apresentado ao longo do Capítulo I, a produção científica acerca da desconcentração produtiva brasileira trouxe grandes contribuições e importantes debates sobre os movimentos de reestruturação produtiva nacional desde a década de 1980. Recentemente, como apresentado por Moraes (2017; 2019), novos estudos<sup>65</sup> têm surgido a cada ano a fim de averiguar a reestruturação produtiva brasileira pós anos 2000.

Dentre esses estudos, Cano (2008) identificou uma leve aceleração da desconcentração produtiva nacional já no final dos anos de 1990, intensificando-se no

---

<sup>65</sup> Para o período pós 2000, além de Cano (2008), pode-se citar Silva e Silveira Neto (2009), Saboia (2013), Saboia e Kubrusly (2015) e Abdal (2017).

começo dos anos 2000. Silva e Silveira Neto (2009), de acordo com Cano, mostraram evidências do surgimento de áreas de maior dinamismo no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste já no começo dos anos 2000. Saboia (2013), ao trazer dados do final dos anos de 1990 até 2007, afirmou que havia um aumento do movimento geral de deslocamento das atividades industriais em direção ao interior nacional, partindo das regiões metropolitanas, principalmente de São Paulo, que estava favorecendo cidades médias. Destacou que esse deslocamento se dirigia especialmente para o interior da região Sul/Sudeste, porém com notável migração produtiva também para o interior de regiões menos desenvolvidas, especialmente no Centro-Oeste. Abdal (2017), por sua vez, questionou a força dessa desconcentração e afirmou que ela “tendeu à marginalidade” diante da permanente concentração produtiva no Sudeste. Para o autor, os movimentos recentes de desconcentração seriam apenas “desdobramentos” das áreas já tradicionais com limitada capacidade de espraiamento, alinhando-se com a análise e as conclusões de Diniz (1993). Saboia e Kubrusly (2015), entretanto, reafirmaram o avanço da desconcentração para áreas além das delimitadas pela tese do desenvolvimento poligonal ao estender o período de análise até 2013. Para os autores, além da maior dinâmica de desconcentração pós-2000, o movimento produtivo estaria favorecendo o crescimento de áreas menos desenvolvidas no país e contribuindo para os avanços sociais observados por meio do aumento da renda, do emprego, dos salários, do número de estabelecimentos industriais, dentre outros fatores nestas regiões. Conclusões alinhadas ao quadro de convergência da renda *per capita* regional apresentado por Resende *et al.* (2014).

Ainda há discordâncias acerca dos ritmos e da efetividade do processo de desconcentração produtiva nacional no período pós-2000, como pode-se constatar nas argumentações de Abdal (2017) e de autores que defendem a limitação do processo à área poligonal desenhada por Diniz. Porém, Moraes (2017), ao analisar vários estudos em perspectiva nacional e regional conclui que há, de fato, evidências suficientes acerca de uma dinâmica mais acentuada de desconcentração produtiva pós-2000.

Todavia, apesar da literatura apontar para essa maior dinâmica de desconcentração a partir dos anos 2000, como evidenciou Moraes (2017), deve-se alertar que a maioria dos estudos, até o momento, ainda estão debruçados sobre as observações acerca do período que vai de 2000 até 2013-2015. Ou seja, os dados analisados e apresentados em boa parte dos estudos recentes ainda refletem uma realidade estrutural pré-crise, iniciada em 2013-2014.

Como exposto anteriormente, apesar de a primeira década dos anos 2000 ter representado um novo momento para a economia nacional, com o Brasil rompendo o marasmo e estagnação econômica de baixo crescimento, que se perpetuava desde a década de 1980, o período pós 2013 lançou o país novamente em uma situação de grave crise política, econômica e social.

Dessa forma, buscar-se-á atualizar, com base nos dados mais recentes das Contas Nacionais do IBGE, alguns indicadores de produção nacional, considerando esses dois períodos distintos, a fim de verificar os impactos e as possíveis diferenças no ritmo da desconcentração produtiva. Destaca-se, ainda, que o indicador PIB utilizado neste primeiro momento da análise engloba toda a produção interna bruta do país. Ou seja, refere-se aos três setores produtivos: primário, industrial e serviços.

**Tabela 1: Taxa média de crescimento do PIB regional e participação no PIB nacional entre 2002-2019.**

Macrorregiões	Taxa média de crescimento do PIB regional		Participação no PIB do Brasil (%)		
	2002-2012	2013-2019	2002	2012	2019
Norte	5,3%	0,91%	4,7	5,4	5,7
Centro-Oeste	4,9%	1,4%	8,6	9,2	9,9
Nordeste	4,1%	0,37%	13,1	13,6	14,2
Sudeste	3,7%	-0,43%	57,4	55,9	53
Sul	3%	0,78%	16,2	15,9	17,2
Brasil	3,78%	0,14%	100	100	100

Fonte: IBGE (2022)

Fica nítido o grande impacto que a crise político-econômica pós-2013 teve no crescimento da economia nacional comparando os dois períodos. Entre 2002 e 2012 o Brasil cresceu a uma taxa média de quase 3,8% ao ano. No período que vai de 2013 a 2019, no entanto, o Brasil ficou estagnado com uma taxa de apenas 0,14% de crescimento ao ano.

Em termos regionais, no primeiro período apenas o Sul cresceu abaixo da média nacional, com 3% ao ano. Isso derrubou a participação da região no PIB nacional de 16,2% para 15,9% entre 2002 e 2012. Já o Sudeste, mesmo mantendo um crescimento dentro da

média nacional, em torno de 3,7% ao ano, viu sua participação no PIB nacional cair de 57,4% para 55,9%. As regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste cresceram acima da média nacional, ganhando a parcela de participação perdida pelo sul e sudeste. Esses dados evidenciam um claro movimento de desconcentração produtiva relativa no período 2002-2012. Tal como apresentado pelos estudos anteriormente mencionados.

No segundo período, 2013-2019, ao contrário do que poderia se esperar, mesmo com a estagnação econômica o movimento de desconcentração produtiva relativa se intensificou ainda mais, ao que pese a retomada de uma característica *espúria* nesse processo. Todavia, observe que, mesmo sendo um período mais curto, o Sudeste perdeu o dobro de participação no PIB nacional que no primeiro período, caindo sua participação para 53%. O Norte, Centro-Oeste e Nordeste mantiveram ritmos semelhantes de ganho de participação em relação ao período anterior. A única reviravolta foi com relação a região Sul, que voltou a ganhar participação no PIB nacional, subindo de 15,9% para 17,2%, e crescendo um pouco acima da média nacional.

**Neste segundo período, portanto, parece haver uma desassociação entre o movimento de desconcentração produtiva e os ciclos econômicos recentes do Brasil pós-2000. Isso porque apesar deste segundo período refletir uma característica espúria, tendo a região Sudeste caído mais do que as demais, ainda assim há uma grande aceleração da desconcentração em relação ao período anterior, de altos crescimentos regionais. Contudo, essa questão será mais bem debatida na seção 2.5 deste capítulo.**

Prosseguindo a análise, observa-se que em termos de participação no PIB, ao longo de toda a série, as regiões Centro-Oeste e Nordeste registraram os maiores ganhos relativos entre 2002 e 2019, com avanços de 1,3 p.p. e 1,1 p.p., respectivamente. As regiões Norte e Sul também elevaram suas participações ao longo da série, com acréscimos de 1,0 p.p., cada uma. Com os acréscimos verificados, a região Norte alcançou 5,7% do total do PIB e a região Sul chegou a 17,2% da economia nacional, o que representou o maior registro de participação na série para ambas as regiões. A região Sudeste, por sua vez, foi a única a reduzir sua participação no período, saindo de 57,4%, em 2002, para 53,0% do PIB, em 2019.

Considerando apenas as economias do Sudeste, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, conforme tabela 2 a seguir, essas perderam 4,3% de participação no

PIB, que foi redistribuído entre as demais 23 unidades da federação. O estado de São Paulo foi o que mais decresceu sua participação no período, de 34,9% para 31,8%, seguido pelo Rio de Janeiro, que caiu de 12,4% para 10,6%.

Destaca-se que em São Paulo, as principais reduções produtivas relativas foram nas atividades da Indústrias de transformação, agropecuária e construção. Já no caso do Rio de Janeiro, a redução foi principalmente nos setores de administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social, construção e atividades imobiliárias. Todavia, apesar dessa grande redução relativa na participação dos dois estados no PIB nacional, ambos se mantiveram como as duas maiores economias regionais do Brasil. Observa-se, também, que ao contrário de São Paulo e Rio de Janeiro, Minas Gerais aumentou seu peso na economia nacional, de 8,3% para 8,8%, ao longo da série analisada, e Espírito Santo elevou em 0,1 p.p., alcançando 1,9% de participação em 2019.

**Tabela 2 Participação no PIB nacional entre 2002-2019.**

Regiões (Sudeste x Demais)	Participação no PIB do Brasil (%)	
	2002	2019
SP	34,9	31,8
RJ	12,4	10,6
ES	1,8	1,9
MG	8,3	8,8
Demais 23 estados	42,6	46,9

Fontes: IBGE (2022)

Ainda considerando o período 2002-2019, conforme pode ser observado na tabela 3 abaixo, o PIB em volume do Brasil apresentou crescimento médio de 2,3% ao ano (a.a.), com uma taxa acumulada nacional de 46,8%. Dentre os dez estados com maior crescimento acumulado do PIB no período, seis são da região Norte, dois são da região Centro-Oeste e os outros dois do Nordeste. O líder nacional foi o Mato Grosso, com crescimento acumulado superior a 130% e variação média anual de 5%. O segundo lugar da lista foi o Tocantins com 125%, com crescimento de 4,9% a.a. O terceiro lugar foi Roraima, com 100% de crescimento acumulado no período e 3,8% de crescimento anual.

Dentre os dez estados com menor crescimento acumulado, chama a atenção que cinco sejam da região Nordeste, três do Sudeste e dois do Sul. Isso evidencia que, de fato, houve uma primazia do crescimento do PIB voltado para as regiões Norte e Centro-Oeste do país. Destaca-se que o Rio de Janeiro, o Rio Grande do Sul e Minas Gerais apresentaram os menores acúmulos do país, com apenas 25,2%, 33,9% e 38,2% respectivamente.

**Tabela 3 Taxas regionais de crescimento acumulado do PIB entre 2002-2019.**

<b>Variação em volume do PIB acumulado - Média Brasil: 46,8% (2,3% aa.)</b>			
Os dez maiores		Os dez menores	
UF	Variação Acumulada	UF	Variação Acumulada
Mato Grosso	130,4%	Rio de Janeiro	25,2%
Tocantins	125,3%	Rio Grande do Sul	33,9%
Roraima	100%	Minas Gerais	38,2%
Rondônia	89%	Rio Grande do Norte	39,7%
Piauí	88,9%	Sergipe	42,2%
Maranhão	81,7%	Bahia	42,6%
Acre	78,5%	Paraná	44%
Amapá	78,5%	São Paulo	44%
Amazonas	77,4%	Pernambuco	50,1%
Mato Grosso do Sul	77,1%	Alagoas	52,9%

Fonte: IBGE (2022)

Ao analisar o desempenho de Mato Grosso, campeão de crescimento acumulado no período, nota-se que seu avanço foi eminentemente vinculado ao cultivo de algodão e à pecuária. No Tocantins, o destaque foi para o crescimento elevado da agropecuária e os avanços na indústria de transformação, principalmente nos seguimentos de trabalho intensivo, e em comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas. Em Roraima, a administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social, além do comércio foram as atividades de maior impacto.



Na análise por macrorregiões, observa-se que todos os Estados das Regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram variações em volume do PIB superiores à média nacional no período. Já na região Nordeste, apenas Bahia, Rio Grande do Norte e Sergipe ficaram abaixo do crescimento médio do País.

Na Região Sudeste, apenas o Espírito Santo apresentou variação anual superior à média nacional, com incremento de 2,5% a.a.

Já na região Sul, apenas Santa Catarina se destacou crescendo acima da média nacional, com 2,5% a.a. Além disso, devido ao avanço do valor relativo do estado nas atividades de comércio e ao avanço das indústrias de transformação, foi o estado que obteve o maior ganho em participação no PIB nacional (0,7 p.p.). Já o Paraná e Rio Grande do Sul tiveram desempenhos inferiores à média.

Em um primeiro momento, a observação desses dados aponta que de fato houve no Brasil pós-2000 uma desconcentração produtiva bem mais acentuada do que a observada nas duas décadas anteriores, principalmente para as regiões Norte e Centro-Oeste. **Todavia, diante dessa constatação, deve-se questionar: essa desconcentração tem, de fato, se constituído como uma nova dinâmica virtuosa capaz de representar um avanço no combate às desigualdades regionais no Brasil?**

Para responder essa questão, entretanto, é necessário aprofundar a análise do período para melhor qualificar esse movimento de reestruturação produtiva nacional. Dessa forma, é importante observar dois outros processos que também se acentuaram no período pós-2000 e que vão caracterizar tanto a economia nacional quanto todo o processo de desconcentração produtiva: a desindustrialização e a reprimarização da economia nacional.

### **2.3 Desindustrialização no Brasil: da Teoria à realidade**

Por volta dos anos de 1970 verificou-se uma tendência de declínio da participação do setor industrial tanto no PIB quanto no total do estoque de empregos de algumas economias desenvolvidas, principalmente dos EUA. A partir dos anos de 1990, no entanto, essa tendência passou a ser observada até mesmo em países ainda em desenvolvimento como o Brasil.

Em termos conceituais, apesar de autores como Clark (1957)<sup>66</sup> já terem postulado que a desindustrialização era uma tendência esperada; um caminho “natural” do desenvolvimento devido as variações na renda e na demanda por produtos industriais, é apenas com o trabalho de Rowthorn e Wells (1987) que será proposto efetivamente uma primeira definição conceitual sobre a desindustrialização. Para estes, o processo estaria diretamente associado ao declínio da participação da indústria, especialmente manufatureira, no total do estoque de empregos em relação aos demais setores da economia.

Com relação as causas da desindustrialização, alguns autores, em especial na literatura latino-americana, argumentam que esse declínio relativo do setor industrial estaria diretamente associado às políticas macroeconômicas, ao comércio e a inserção internacional de cada país. Assim, nos países desenvolvidos, ela estaria associada a introdução de novas tecnologias e a maior competitividade dos produtos advindos dos países em desenvolvimentos, particularmente dos relacionados ao trabalho intensivo e aos associados às bases de recursos naturais. Já nos países em desenvolvimento a desindustrialização estaria mais ligada a liberalização comercial e financeira, a volatilidade dos fluxos de capitais internacionais, a maior inserção internacional, a adoção de políticas neoliberais do Consenso de Washington, dentre outros fatores que intensificam a especialização regressiva da produção pelo fomento de produtos à base de recursos naturais.<sup>67</sup>

Além disso, autores como Palma (2005), Bresser-Pereira (2008), Bresser-Pereira e Marconi (2010), dentre outros, argumentam que para alguns países ricos em recursos naturais, como o Brasil, a desindustrialização poderia estar diretamente ligada à chamada “Doença Holandesa”. Esta, observada inicialmente na Holanda na década de 1970, após a descoberta de grandes recursos de gás natural no país, passou a ser tema de diversos trabalhos e investigações acadêmicas. Isso porque verificou-se que a renda gerada pela extração e produção do gás e o *boom* de vendas externas da *commodity* promoveram uma vertiginosa valorização da moeda local, o Florim. Assim, a elevação dos preços relativos dos produtos industriais holandeses derrubou a capacidade de concorrência internacional no setor

---

<sup>66</sup> De acordo com as ideias de Clark, países de baixa renda tenderiam a ter maiores participações nos setores primários, como a agricultura. Ao passo que a renda se eleva eles tendem a obter maior avanço produtivo industrial. Posteriormente, naturalmente o setor terciário assumiria maior preponderância, tanto no emprego quanto na renda nacional, ao servir de apoio para o avançar da indústria.

<sup>67</sup> Ver: (Rowthorn; Ramaswamy, 1999), (Palma, 2005), (Nassif, 2008), (Drach, 2016), (Sampaio, 2017), (Bresser-Pereira, 2008).

industrial, declinando as exportações dos produtos industriais e aumentando as importações, o que também afetou a balança comercial do país.

Logo, para Bresser-Pereira 2008 e Bresser-Pereira e Marconi (2010), a desindustrialização relativa que passou a ser verificada no Brasil após a década de 1980 teria sido intensificada pelo abandono das políticas que neutralizavam a “Doença Holandesa” e favoreciam a indústria. Além disso, a abertura comercial, a menor regulação, a política de câmbio valorizado dos anos de 1990, e o super ciclo de *commodities* pós-2000 teriam realçado ainda mais a desindustrialização precoce nacional.

Desde os postulados de Clark (1957) e Rowthorn e Wells (1987), entretanto, os vários trabalhos sobre o tema, no Brasil e no Mundo, têm empregado diferentes metodologias a fim de observar e compreender as evidências de desindustrialização. Alguns analisam os dados a partir das variações no estoque de empregos industriais, a mais original e tradicional; outros verificam o valor adicionado da produção ou a participação relativa do setor industrial no total da economia; outros focam na questão da produtividade e outros nas variações da pauta exportadora do país, buscando maior ou menor especialização em primários. Vergnhanini (2013), Drach (2016) e Sampaio (2017) tentaram, inclusive, sistematizar os diferentes trabalhos de acordo com os indicadores usados e a orientação política das abordagens<sup>68</sup>.

Essa variedade de metodologias, portanto, tem sido fonte de controvérsias ao observar e analisar a desindustrialização, especialmente no Brasil. Isso porque, como argumenta Drach (2016), a depender da metodologia, da abordagem ou dos indicadores empregados pode-se chegar a resultados e conclusões discrepantes sobre a desindustrialização. No caso brasileiro, especificamente, o cerne da controvérsia reside ao comparar os dados relacionados a participação relativa da indústria no PIB nacional com as variações absolutas no total do estoque de empregos e estabelecimentos industriais. Ou seja, a discordância gira em torno do embate entre a desindustrialização relativa *versus* a desindustrialização absoluta.

---

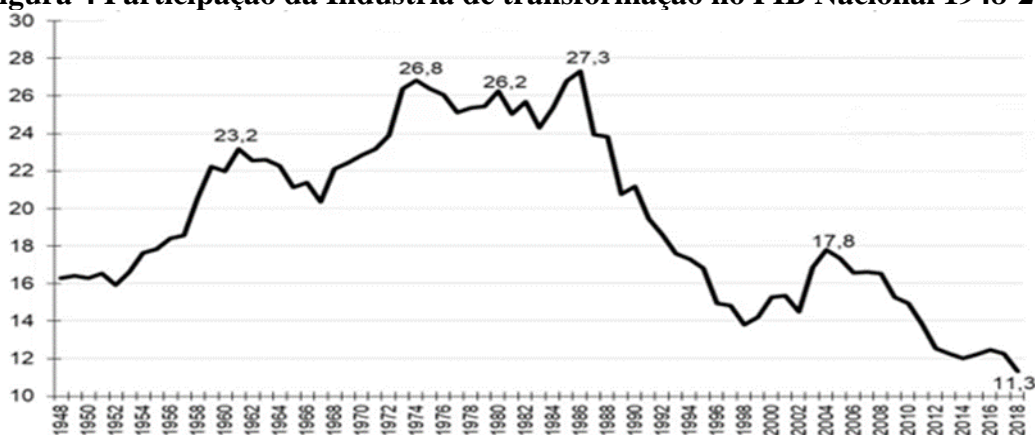
<sup>68</sup> Para Vergnhanini (2013) e Drach (2016), as abordagens se dividiriam entre os: Liberais, Novo-Desenvolvimentistas, Intra-Setoriais e Restrição Externa. Sampaio (2017) classifica os trabalhos entre os de linha: Ortodoxos, Novos-Desenvolvimentistas, Neoshumpeterianos e Históricos-estruturais.

Esse fato fica bastante evidente ao observar os estudos sobre desindustrialização no Brasil, especialmente aqueles que trazem dados referentes ao final dos anos 90 e primeira década dos anos 2000, como evidenciou Moraes (2017). Assim, autores como Sampaio (2017), Monteiro Neto, Brandão e Castro (2017), Squeff (2012) e Morceiro e Tessarin (2019), dentre outros, que evidenciam a desindustrialização brasileira enfatizando a análise a partir da ótica relativa do setor industrial no PIB nacional, tendem a afirmá-la de forma inequívoca. Outros autores, como Saboia (2013) e Saboia e Kubrusly (2015), ao enfatizar a análise nas variações absolutas do total do estoque de empregos e estabelecimentos industriais, tendem a colocar em xeque a desindustrialização.

Nesse contexto, para melhor qualificar o debate sobre desindustrialização e identificar como ela relacionou-se ao panorama da desconcentração produtiva pós anos 2000, é necessário inserir a análise da desindustrialização dentro dos mesmos contextos temporais, políticos e econômicos, anteriormente delineados. Ou seja, verificar o quadro produtivo industrial pré-anos-2000, o quadro entre 2000 e 2012-2013, e o quadro pós-2013.

Dessa forma, ao iniciar a análise pela série histórica de participação da indústria no PIB nacional, especialmente a indústria de transformação, fica evidente o declínio relativo vertiginoso do setor desde meados dos anos 80, conforme a figura 4 abaixo.

**Figura 4 Participação da Indústria de transformação no PIB Nacional 1948-2018**



\* Série compatibilizada SCN REF. 2010 com correções das quebras metodológicas e dummy financeiro.  
Fonte: Morceiro (2019)

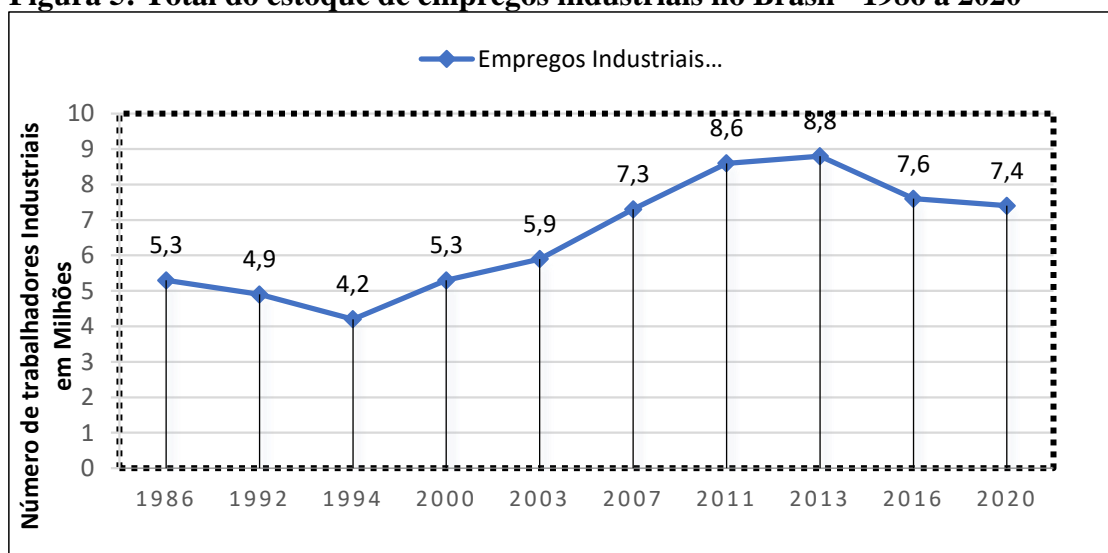
Pode-se observar que a participação da indústria de transformação no PIB nacional despencou dos 27,3%, em 1986, para o menor nível da história desde 1947,

alcançando apenas 11% em 2018. Morceiro e Tessarin (2019), ao analisar esses dados, apontaram que entre todos os países que começaram a se desindustrializar com renda per capita abaixo de US\$ 20 mil, o Brasil representa o caso mais agudo de desindustrialização precoce relativa no mundo.

Considerando apenas o período pós 2000, no entanto, nota-se uma leve recuperação da participação relativa da indústria a partir de 1998 que vai até por volta de 2005, saindo de menos de 14% para quase 18% e se mantém em nível semelhante até 2009, quando volta a cair rapidamente até 11% em 2018. Isso revela que o ciclo de crescimento da economia nacional na primeira década dos anos 2000 conseguiu frear parte desse declínio relativo vertiginoso da indústria de transformação. Isso pode ter se dado, inclusive, por incrementos dos setores primários da indústria, como o setor da indústria alimentícia. Após 2009, no entanto, a tendência de queda retornou com força.

Ao verificar os dados relacionados ao estoque de empregos e ao número de estabelecimentos industriais observa-se padrões semelhantes, porém com ainda mais intensidade.

**Figura 5: Total do estoque de empregos industriais no Brasil - 1986 a 2020**

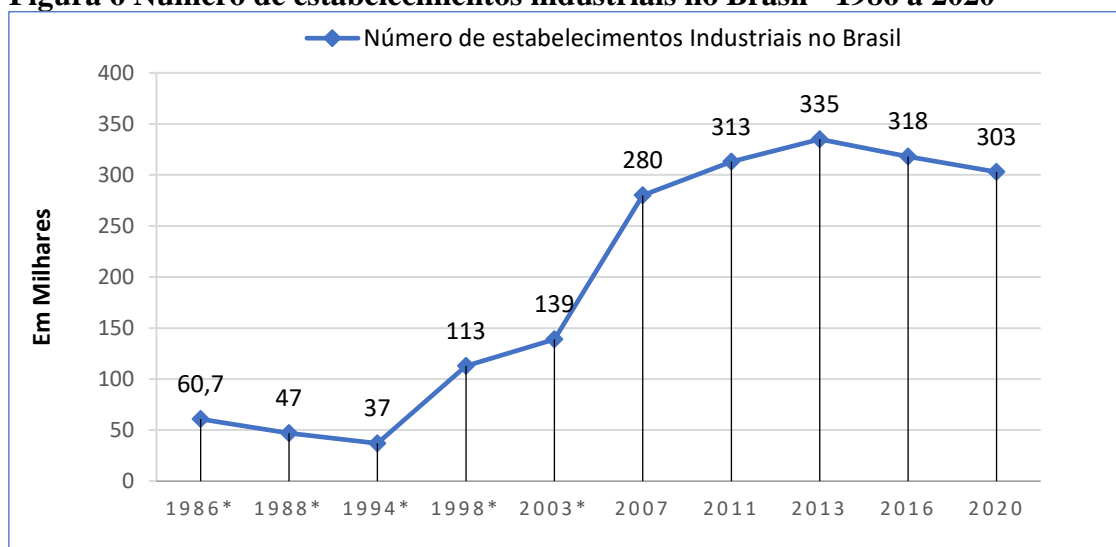


Fonte: PIA - IBGE

Com relação ao total do estoque de empregos, a figura 5 acima mostra que de fato houve queda no número de empregos industriais entre meados da década de 1980 até 1994, acompanhando o declínio da participação da indústria no PIB nacional. Todavia, a partir de

1995 houve uma constante de crescimento do emprego industrial até 2013, onde o Brasil atingiu seu pico máximo de empregos industriais da série histórica, com 8,8 milhões de empregos no setor. Esse aumento se contrapõe ao declínio relativo da indústria no PIB nacional no mesmo período. Após 2013, no entanto, o setor vivenciou consecutivas quedas no número de pessoas ocupadas na indústria, perdendo mais de 1 milhão de postos de trabalho, sendo 5.747 vagas nas indústrias extrativas e 998.300 nas indústrias de transformação<sup>69</sup>. Uma redução de mais de 15% das vagas. Os setores de trabalho intensivo foram os que mais perderam postos de trabalho, principalmente o de confecção de artigos do vestuário e acessórios (258,4 mil), preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados (138,1 mil) e fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos (134,2 mil). O salário médio na indústria caiu de 3,5 salários-mínimos para 3. Um quadro idêntico ocorreu quando se analisa o número de estabelecimentos industriais no Brasil.

**Figura 6 Número de estabelecimentos industriais no Brasil - 1986 a 2020**



Fonte: PIA – IBGE

\*Nota de rodapé<sup>70</sup>

<sup>69</sup> PIA Empresas 2020 - IBGE

<sup>70</sup> Nota Metodológica: Apesar de ilustrar o início do movimento de alta do número de estabelecimentos a partir de 1994, deve-se alertar esse movimento é menos intenso do que o apresentado na figura entre 2003 e 2007. Isso porque há uma quebra metodológica na elaboração das Pesquisas Industriais Anuais do IBGE. Até 2003, as PIAs consideravam na amostragem apenas os estabelecimentos com cinco ou mais funcionários. A partir de 2004, no entanto, passou a considerar estabelecimentos industriais a partir de apenas um funcionário. Portanto, deve-se inferir que os valores na figura entre 1986 e 2003, pela metodologia atual, provavelmente seriam maiores do que os apresentados.

A figura 4 acima mostra que após o declínio do número de estabelecimentos industriais que se deu até 1994, também acompanhando o declínio da participação da indústria no PIB nacional, houve uma constante de crescimento até 2013, onde o Brasil atingiu seu pico máximo da série histórica, com 335 mil indústrias no país. Ou seja, mesmo com o declínio da participação da indústria no PIB nacional, o número de indústrias se elevou vertiginosamente entre 1998 e 2013, com aumento expressivo principalmente após 2007. Fato que novamente se contrapõe ao declínio relativo da indústria no PIB nacional quando observado no longo prazo.

Após 2013, entretanto, o número de indústrias teve sete quedas anuais consecutivas, passando de 335 mil, em 2013, para 303 mil indústrias em 2020, uma redução de 9,4%. Além disso houve queda no porte médio das empresas, passando de 28 para 25 empregados. Com relação aos setores, observa-se uma redução da participação dos segmentos com maior valor agregado na receita líquida da indústria, principalmente na fabricação de veículos, que caiu de 12% em 2011 para 7,1% em 2020. Já os setores da indústria alimentícia e da indústria extrativa aumentaram sua participação em 5,9% e 2,7% respectivamente.

**A comparação desses três dados, participação da indústria no PIB, estoque de empregos industriais e número de estabelecimentos industriais, permite novamente apontar que há, claramente, dois momentos distintos nos anos 2000. Um que vai até 2012-2013 e outro que vai de 2013 até 2020, seguindo, provavelmente, até os dias atuais.**

No primeiro momento, há notória contradição entre perda de participação da indústria no PIB nacional, mesmo considerando a leve reação na primeira década, *versus* o incremento do total de estoque de empregos mais número de estabelecimentos industriais. Esse fato pode justificar a falta de consenso acerca do avanço da desindustrialização brasileira observada nos diversos estudos que analisaram aquele período. Em outras palavras, quando se analisa o período que vai de 2000 até 2012-2013, os estudos que focam a análise apenas do ponto de vista da participação relativa da indústria no PIB, ou em segmentos específicos, tendem a observar a desindustrialização de forma muito mais determinada. Já os estudos que tendem a focar nos valores absolutos relacionados ao total do estoque de empregos ou número de estabelecimentos industriais irão tender a diminuir ou rechaçar o fenômeno da desindustrialização no caso brasileiro para o período.

No segundo momento, entretanto, pós 2013, é inequívoca a manifestação de uma grave desindustrialização no cenário nacional. A contradição se dissipa. Isso porque além da perda de participação da indústria no PIB nacional, o setor também sofreu declínio tanto no total do estoque do emprego quanto no número de estabelecimentos industriais. Houve redução da média salarial, queda do faturamento e receita líquida, em mais de 20%, e queda na produtividade geral. Quadro que foi ainda mais intensificado pela crise política e econômica que se seguiu pós-2013.

De toda forma, é notório que a perda de força do setor industrial, seja relativa ou absoluta, é um dos parâmetros que vão caracterizar tanto o avançar da desconcentração produtiva quanto todo o panorama geral de reestruturação produtiva nacional.

Portanto, do ponto de vista da desconcentração produtiva, os diferentes segmentos industriais são extremamente relevantes para a compreensão dos movimentos produtivos assim como sua relação com as cadeias de produção locais. Logo, tem-se que ressaltar que a perda de capacidade industrial brasileira não se dá de forma homogênea no espaço-tempo e no território nacional. Ela se dá regionalmente direcionada e relacionada com os padrões produtivos estimulados ou não pelo contexto político e econômico nacional e internacional.

Por isso que, apesar das contradições expostas nos estudos sobre desindustrialização, é possível encontrar uma linha tênue, mas concisa, acerca da produção industrial brasileira: a de que foram justamente os setores de maior intensidade tecnológica ou valor agregado os que mais sofreram perdas relativas ao longo das últimas três décadas no Brasil. Com efeito, setores industriais ligados a base de recursos naturais foram menos impactados pela desindustrialização. De fato, como afirmam Monteiro Neto e Silva (2018), no âmbito da reestruturação industrial, os anos 2000 indicam o predomínio geral dos ramos intensivos em recursos naturais no crescimento total da indústria brasileira. De acordo com os autores, estes ramos contribuíram em patamar acima dos 65% em todas as macrorregiões exceto para a região Sul, a qual esses setores participaram com 33,4% do crescimento total do VTI. Além disso, como já indicado no começo desta seção, entre 1996 e 2015, a taxa média de crescimento da indústria extrativa no Brasil foi de 9,4% a.a. contra apenas 1,5% a.a. registrada pela indústria de transformação.



Ainda, como mostra os dados da PIA-IBGE 2020, na indústria de transformação os setores menos afetados foram justamente os ligados a produção de alimento ou produtos derivados da indústria extrativa, relacionados a agroindústria.

Abdal (2017), ao analisar a primeira década dos anos 2000, apontou que as poucas áreas que expandiram participação foram justamente os espaços de produção da indústria extrativa e de baixa tecnologia em regiões do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, diretamente encadeados com mercados externos. O autor expõe ainda que, do ponto de vista dos padrões locacionais, na medida em que se passa das indústrias de alta intensidade tecnológica para as indústrias de médio-baixa e baixa há maior tendência à dispersão regional e menor seletividade locacional por parte das empresas. Ou seja, as indústrias de alta e média-alta intensidade tecnológica, mais presentes no Sul e Sudeste, especialmente nas áreas metropolitanas, capitais e grandes cidades, tendem a ter menor propensão a dispersão locacional/regional. Saboia (2013), ao analisar as indústrias tradicionais, semelhantes às de baixa tecnologia apresentadas por Abdal, chega a conclusões parecidas.

Assim, pode-se especular que a desindustrialização brasileira, ao afetar mais gravemente os segmentos de maior intensidade tecnológica e menos os segmentos ligados as bases de recursos naturais, acaba favorecendo a observação de uma desconcentração produtiva nacional direcionada às fronteiras produtivas agrominerais localizadas no Centro-Norte do país.

Logo, pode-se afirmar que a ocorrência da desindustrialização, tanto relativa quanto absoluta, está relacionada e associada a outro fenômeno que também irá caracterizar a reestruturação produtiva nacional e regional pós-2000: a reprimarização da economia brasileira. A seguir buscar-se-á analisar mais a fundo essa característica.

## 2.4 Reprimarização e Desconcentração Produtiva Pós-2000:

A partir dos anos 2000, conforme já exposto no começo do capítulo, o exponencial crescimento dos preços internacionais das *commodities*, estimulados pelo dinamismo do crescimento chinês, trouxe uma nova realidade para o contexto global, especialmente para as economias emergentes ricas em recursos naturais. Esse cenário favoreceu uma rápida expansão em praticamente todos os segmentos da produção primário-exportadora brasileira e impactou diretamente na reestruturação produtiva nacional. De fato, entre 2000 e 2013, a participação do país sino como destino das exportações brasileiras saltou de menos de 5% para mais de 20%. A China se tornou, ainda em 2009, o principal parceiro comercial do Brasil, ultrapassando os Estados Unidos. Ou seja, conforme apontaram Assis e Silva (2020), pode-se atribuir o crescimento da relação Brasil-China como um dos principais fatores do avanço da reprimarização nacional.

Nesse contexto, o Brasil se tornou o 2º maior produtor de alimentos do planeta, atrás apenas dos Estados Unidos. Consolidou-se como o maior exportador mundial de açúcar, café, suco de laranja, soja em grãos e de carnes bovina e avícolas. A participação do país no total do comércio internacional cresceu em quase todos os segmentos agrários, superando os 51% para a soja e os 76% no caso do suco de laranja em 2018<sup>71</sup>.

Com relação ao setor ligado à indústria extrativa mineral, deve-se destacar a grande elevação dos preços internacionais do minério de ferro, principal produto das empresas mineradoras brasileiras. De fato, observa-se que o preço internacional da *commodity* saltou de \$28,00 dólares a tonelada, por volta dos anos 2000, para mais de \$180 dólares já em meados de 2008<sup>72</sup>. Com essa valorização de mais de 550%, a produção anual brasileira saltou de 212 milhões de toneladas para 421 milhões de toneladas, entre 2000 e 2018. O volume financeiro da produção mineral total do país, passou de 5 bilhões de dólares, em 2001, para mais de 53 bilhões de dólares em 2011, uma valorização de quase 1000%. O Brasil se tornou um dos três principais produtores e exportadores mundiais de minério de ferro, juntamente com a Austrália e a China. (IBRAM, 2019). Além desse avanço específico relacionado ao

---

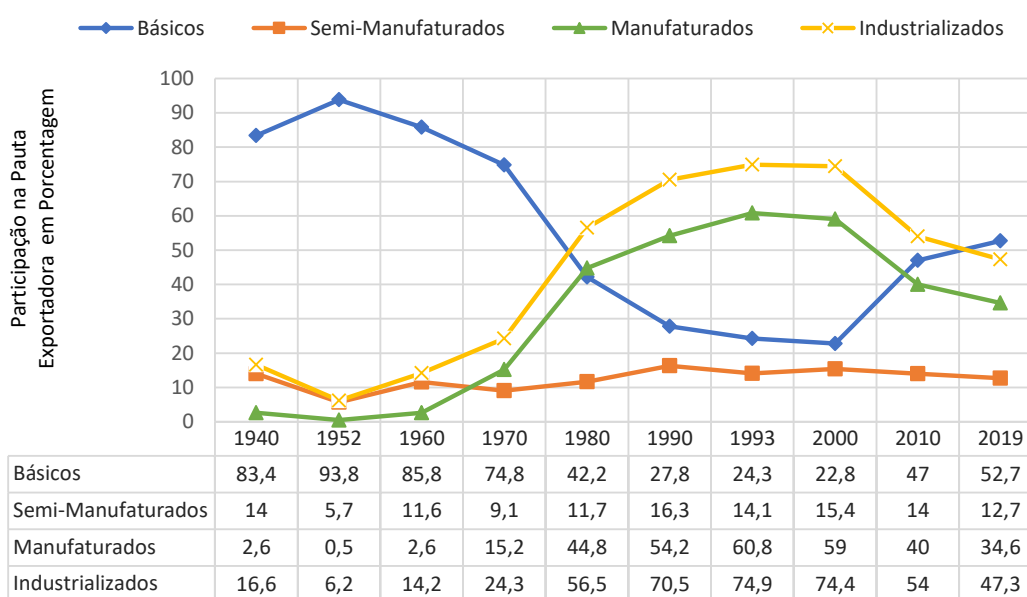
<sup>71</sup> Dados disponíveis em: <<https://www.cnabrazil.org.br/cna/panorama-do-agro>>

<sup>72</sup> Em 2009, com crise mundial que se instalou, o preço caiu novamente para a casa dos \$60,00 dólares, porém já em 2011 havia retornado para o patamar de \$180 dólares a tonelada. Atualmente o preço está variando entre \$80 e \$90 dólares. Dados disponíveis em: <[www.indexmundi.com](http://www.indexmundi.com)>

minério de ferro, Monteiro Neto e Silva (2018) salientam que, entre 1996 e 2015, a taxa média de crescimento da indústria extrativa, como um todo, foi de 9,4% a.a. Bem acima da média registrada pela indústria de transformação que registrou apenas 1,5% a.a. no período.

Esse amplo cenário de expansão da produção agromineral brasileira, favorecida pelo contexto internacional, não apenas intensificou a percepção de uma desindustrialização relativa nacional, mas também exerceu um papel extremamente relevante na reestruturação da pauta exportadora brasileira em torno dos produtos agrominerais. Dessa forma, observa-se pela figura 7 abaixo que, em 2019, após mais de 40 anos, as exportações de produtos básicos<sup>73</sup> voltaram a superar as exportações de produtos industrializados (manufaturados e semimanufaturados) na pauta comercial brasileira, representando 52,7% do total das vendas no comércio exterior. As exportações de produtos manufaturados, que haviam chegado a mais de 60% da pauta no começo dos anos 90, despencaram para 34,6%. Os semimanufaturados, por sua vez, fecharam a conta com 12,7%.

**Figura 7 Exportação brasileira por fator agregado - 1940 a 2019**



Fonte: Comex Stat

<sup>73</sup> A discriminação da pauta exportadora por fator agregado divide os produtos entre básicos e industrializados. Os produtos básicos são os que têm baixo grau de elaboração e “guardam suas características do estado quando encontrados na natureza”. Como a soja, os minérios, café em grãos e carnes. Os industrializados são os que “sofreram transformação substantiva” e se dividem em manufaturados, que estão na sua forma definitiva de uso, e os semimanufaturados, que necessitam de novas transformações industriais para seu uso final, como o óleo de soja, o aço, o alumínio e a celulose. (Secex).

Além disso, entre 2000 e 2015, observa-se que, com relação às exportações por intensidade tecnológica, os produtos básicos, integralmente inseridos na classificação (N.C.I.T), foram os únicos a ganhar participação na pauta exportadora brasileira, chegando a 35,7% do total<sup>74</sup>.

**Tabela 4 Participação Produtiva por Intensidade Tecnológica: Exportações entre 2000-2015**

<b>Classificação do Produto</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>
N.C.I.T (Básicos)	16,6%	20,6%	36,6%	35,7%
Baixa Tecnologia	31%	29,5%	27,6%	27,9%
Média-Baixa Tecnologia	16,8%	17,8%	12,7%	14,2%
Média-Alta Tecnologia	23,7%	25,1%	18,9%	17,3%
Alta Tecnologia	11,9%	7%	4,2%	4,8%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Secex/ME

Sampaio (2017) já havia observado essa queda na intensidade tecnológica das exportações brasileiras. Segundo o autor, no período de 1996 a 2013, houve uma significativa redução da diversificação industrial no Brasil, com aumento da participação dos grupos de média-baixa tecnologia e redução no grupo de alta tecnologia. Expõe que esse resultado evidencia o aumento da disparidade tecnológica entre o Brasil e o resto do mundo. Fato também corroborado por Abdal (2017), como exposto na seção anterior.

Destaca-se, além disso, que é possível visualizar a força e relevância dos produtos básicos e de baixa tecnologia ao observar a atual composição da pauta exportadora brasileira. A tabela abaixo traz os 12 principais produtos exportados pelo país, que juntos representam mais de 56% do valor total das exportações nacionais.

<sup>74</sup> Segundo a classificação ISIC (International Standard Industrial Classification), há 4 agrupamentos possíveis de atividades intensivas em tecnologia: Alta, Média-Alta, Média-Baixa e Baixa Tecnologia. Além disso, há produtos não classificados quanto a intensidade tecnológica, os classificados como N.C.I.T. Os produtos Básicos estão integralmente inseridos na classificação N.C.I.T. Esses grupos se distinguem por terem diferentes níveis de utilização de P&D em relação a sua produção. Quanto mais alta a tecnologia, maior a participação e investimento em P&D, e, assim, maior será o nível de desenvolvimento da indústria, a qualificação dos trabalhadores e valor agregado na produção.

**Tabela 5 Maiores participações em valor US\$ nas exportações brasileiras por produto - 2019**

Fator Agregado	Item	Valor (US\$ Bi.)	Participação
Básico	Soja	\$26.08	12%
Básico	Óleos de petróleo ou de minerais Brutos	\$24.19	11%
Básico	Minério de ferro e seus concentrados	\$20.23	10%
semi-manufaturado	Celulose	\$7.5	3,3%
Básico	Milho (exceto milho doce)	\$7.3	3,2%
Básico	Carne de gado bovino congelada, desossada	\$5.63	2,9%
Básico	Cortes de aves ou despojos, congelados.	\$4.92	2,9%
Básico	Farelo de Soja	\$5.85	2,8%
Manufaturado	Óleos de petróleo ou de minerais Processados	\$5.79	2,6%
Básico	Café não torrado, não descafeinado	\$4.57	2%
semi-manufaturado	Açúcar de cana bruto	\$4.48	2%
semi-manufaturado	Ouro (incluindo o ouro platinado)	\$3.65	1,6%

Fonte: Comex Stat

Constata-se pela tabela acima que oito dos doze principais produtos exportados pelo Brasil são básicos. Os outros quatro, apesar de três serem semimanufaturados e um manufaturado, todos estão ligados às cadeias de recursos naturais. Ou seja, inexistem produtos manufaturados de maior valor agregado e maior intensidade tecnológica na pauta exportadora brasileira com representatividade relevante.

De uma perspectiva em escala nacional, portanto, essa reprimarização da pauta exportadora brasileira está diretamente associada tanto com o movimento de desindustrialização relativa quanto com a dinâmica de desconcentração produtiva nacional. Isso porque se por um lado o avançar da produção primária ganha espaço no PIB nacional, derrubando relativamente o PIB da Indústria, por outro esse avanço se dá justamente na direção das fronteiras agrominerais do Brasil. Isso explica o fato de os maiores crescimentos regionais acumulados no período pós-2000 terem ocorrido justamente nos estados do Norte e Centro-Oeste, como evidenciado anteriormente neste capítulo.

Ademais, como reafirmam e demonstram Assis e Silva (2020), essa reprimarização tem sido diretamente influenciada pela influência do poder chinês, que penetra no território

brasileiro a partir das alianças interestatais e das trocas assimétricas após a crise de 2008. Essa inserção regional, fragmentada das unidades federativas, tem incorrido nas transformações mais empíricas advindas da nova configuração da geopolítica mundial com a ascensão da China como superpotência econômica.

Tal fato pode ser comprovado pelo alto índice de participação da China no comércio exterior das economias regionais, principalmente do Centro-Oeste e do Norte, onde o país sino chega a ultrapassar os 50% de participação em alguns casos, como no do Pará.

Ou seja, as constatações realizadas até aqui permitem indicar que a nova face da desconcentração produtiva nacional é caracterizada e impulsionada não mais pelos estímulos da indústria e do mercado interno, mas sim pelo avanço da desindustrialização e da reprimarização da economia nacional impulsionada pelo vetor de *commodities* externo. **Ou seja, é uma desconcentração produtiva regressiva que ao invés de contribuir para amenizar as desigualdades regionais brasileiras, traz sérios riscos de agravar ainda mais o cenário no qual se materializa essas desigualdades: nas realidades socioeconômicas da população brasileira, ou seja, na miséria, no desemprego, na fome, no desalento, na desesperança.**

Essa afirmação revela enormes diferenças comparativas entre as dinâmicas de desconcentração observadas nos anos de 1970 e nos anos 2000. Diferenças que serão mais bem pontuadas na seção a seguir.

## **2.5 Diferenças entre a Desconcentração Produtiva pós-1970 e pós-2000: o regresso da história.**

A partir dos anos 2000, como exposto anteriormente, observa-se o retorno de uma dinâmica mais acentuada de desconcentração produtiva onde várias economias regionais, especialmente no Centro-Oeste e no Norte, passaram a obter maiores parcelas de participação no PIB Nacional. No entanto, esse movimento produtivo foi marcado por um panorama político-econômico bastante diferente do ocorrido nos anos de 1970, denominado por Cano (2008) de “*desconcentração Virtuosa*”,

Logo, a fim de aprofundar o debate sobre a desconcentração produtiva recente, principalmente do ponto de vista do combate às desigualdades regionais, é necessário, primeiramente, pontuar algumas dessas diferenças que caracterizaram esses dois períodos de maior desconcentração produtiva no Brasil.

Em termos políticos, como visto no capítulo anterior, a década de 1970, sob a égide do regime militar, representou o auge da centralização política estatal. As decisões da ordem econômica e produtiva partiam do topo dos gabinetes de comando com caráter tecnocrático e autoritário. Apesar dos inevitáveis problemas e equívocos dessa lógica administrativa, que ao impedir a participação democrática e social afasta uma maior compreensão das realidades materializadas no território, ela permitiu que se elaborasse e implementasse de forma rápida os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e toda uma série de instrumentos de política regional voltados diretamente para promover a industrialização das economias regionais. Assim, os grandes investimentos setoriais, os incentivos produtivos, as superintendências de desenvolvimento, dentre outros mecanismos, atuaram como fontes orientadoras das ações no território nacional, mesmo que impostas pelo voluntarismo e autoritarismo do regime. O planejamento e intervencionismo econômico estatal era o modo operante do estado brasileiro.

Nos anos 2000, contudo, sob a égide da democracia influenciada pelo contexto neoliberal, a elaboração, implementação e condução das políticas públicas, especialmente de rebatimento regional-territorial, se tornou muito mais complexa e difícil. Mesmo com a entrada de um governo com maior ímpeto desenvolvimentista, vários instrumentos de política regional acabaram sendo obstaculizados ou redirecionados para atender a lobbies e setores específicos de interesse de determinados setores políticos. As capacidades de planejamento e atuação do estado permaneceram algemadas à lógica da ortodoxia macroeconômica vigente. A política regional *de facto* ficou relegada a um segundo plano coadjuvante por todo o período pós-2000. As tentativas de superar esse quadro de estagnação do planejamento, no entanto, serão mais aprofundadas no próximo capítulo. Por ora basta apontar a grande diferença do contexto político estatal no qual ocorreram esses dois momentos de maior desconcentração produtiva nacional.

Já em termos econômicos-produtivos, a década de 1970 marca o início do apogeu da indústria nacional e vai ser caracterizada por um crescimento generalizado da economia

nacional. O chamado “milagre econômico brasileiro” ocorria não apenas no coração industrial do país, mas conseguiu se disseminar por todo o território nacional. Enquanto o PIB paulista crescia em torno de 8,2%, as economias regionais passaram a crescer em ritmo ainda mais acelerado, acima dos 9%. A concentração produtiva no estado de São Paulo, que havia atingido seu ápice no começo da década, chegando a representar 39,5% do PIB Nacional e 58% da produção industrial, começou a cair rapidamente. No começo de 1980, a participação de São Paulo no PIB nacional já tinha caído de 40% para 37%, enquanto no PIB da Indústria passou de 58% para 53%, marcando o período virtuoso da desconcentração produtiva nacional.

Além disso, importa destacar que o início da desconcentração se deu simultaneamente a uma escalada da participação da indústria de transformação no PIB nacional, que saltou de 15%, no começo dos anos de 1950, para mais de 27%, já em meados dos anos 1970<sup>75</sup>. A pauta exportadora brasileira também se reestruturou em torno dos produtos industrializados, que saltaram de apenas 6%, em 1952, para mais de 56% ainda na década de 1970, superando os produtos básicos pela primeira vez na história. No início dos anos de 1990 os produtos industrializados alcançariam mais de 75% de participação<sup>76</sup>. O Brasil se consolidou como uma potência emergente e industrial.

Todavia, esse rápido crescimento industrial observado desde os anos de 1960, teve como motor principal a consolidação do mercado nacional e das cadeias produtivas nacionais. A integração regional favorecida pelos impulsos propagados a partir da pujança da economia paulista fortalecia os elos produtivos que disseminavam os encadeamentos para frente e para trás em vários setores da economia industrial. Nesse contexto, como já mostrado no capítulo anterior, a política regional teve um papel importante e facilitador para a construção desses elos do mercado nacional. Ou seja, o que ocorreu de fato nesse período foi uma passagem de comando dos estímulos produtivos do mercado externo, que vinham desde o Brasil colônia, para o mercado interno, com a chancela, orientação e proteção do estado nacional.

Os anos 2000, entretanto, herdaram um quadro de reversão da tendência industrializante no Brasil após as crises dos anos de 1980 e 1990. Assim, como já

---

<sup>75</sup> Dados em Morceiro (2019).

<sup>76</sup> Dados disponíveis no sistema para consultas e extração de dados do comércio exterior brasileiro - Comex Stat.



apresentado neste capítulo, apesar da desconcentração produtiva voltar a marcar um ritmo mais acentuado, ela vai ser fortemente caracterizada pelo avançar da desindustrialização e da reprimarização nacional. A indústria de transformação caiu a patamares de 10% do PIB nacional por volta de 2019-2020, com perdas absolutas subsequentes no total do estoque de empregos e número de estabelecimentos industriais desde 2013. Além disso, pela primeira vez desde os anos de 1970, os produtos básicos voltaram a superar os produtos industrializados na pauta exportadora do país.

Esse cenário foi agravado, como será debatido no capítulo III, pela incapacidade do estado de avançar com políticas e instrumentos de rebatimento regional que pudessem aproveitar o bom momento dos mercados globais e do *boom* do ciclo de commodities iniciado nos anos 2000. Na prática, a manutenção do foco macroeconômico e a opção por determinadas políticas setoriais, fragilizou os elos que compunham o mercado nacional. Com o avançar da desindustrialização e a perda de força industrial da economia paulista, o comando dos estímulos produtivos começou a retornar para o mercado externo, principalmente de *commodities*. Isso reorientou os investimentos e passou a promover novas especializações regressivas por todo o território nacional. Além disso, o que se observa na ausência de uma política regional efetiva, como a da década de 1970, é um fortalecimento das disputas regionais pelas parcelas do capital, principalmente, estrangeiro. Ou seja, uma intensificação da chamada “Guerra Fiscal”.

Resumindo, o cenário que vem sendo consolidado pós-2000 pode significar não apenas um atraso para o desenvolvimento brasileiro, mas um verdadeiro regresso da história. Um retrocesso que ameaça aprisionar o Brasil em uma situação perpétua de subdesenvolvimento ao aniquilar as potencialidades advindas da diversificação produtiva, principalmente dos setores mais tecnologicamente avançados.

No entanto, é importante destacar que o início da construção desse panorama que vai se consolidar nos anos 2000, já havia sido observado por Pacheco (1998) desde os anos de 1990. Segundo o autor, a partir dos anos 80, ocorreu uma alteração na dimensão dos fluxos inter-regionais. O comércio exterior ganhou ainda mais relevância na busca do crescimento econômico, principalmente devido ao maior desenvolvimento da agricultura, da agroindústria, da indústria “periférica” e de segmentos ligados ao processamento de recursos naturais. Isso favoreceu uma crescente diferenciação produtiva e econômica do espaço

nacional relacionada ao aumento das especializações voltadas para atender o mercado externo.

Portanto, conforme foi também apresentado no Capítulo I, Pacheco argumenta que, diante da crise dos anos 80, da menor atuação estatal e, principalmente, das alterações evidenciadas em termos de comércio inter-regional, o que estava em curso no país era uma eminente **fragmentação da economia nacional** que poderia colocar em risco os elos de integração do mercado nacional. Em outras palavras, para Pacheco, a natureza da inserção internacional do país, principalmente após os anos 80, estava limitando as possibilidades regionais de diversificação produtiva, devido ao incremento da atividade exportadora, e determinando a continuidade da desconcentração produtiva, mesmo que de forma espúria. Indica, ainda, que a ligação direta das economias regionais com o exterior, diante desse cenário, não seria capaz de reproduzir os efeitos de estímulos e de encadeamentos produtivos necessários para dinamizar a economia e favorecer a integração nacional. Ou seja, na verdade, a desconcentração produtiva em curso via incremento das especializações das econômicas regionais voltadas para o exterior estava se constituindo como uma antítese do processo de integração nacional que havia sido comandado a partir de São Paulo, acarretando rupturas e fissuras no tecido produtivo nacional.

Interessante destacar que até mesmo Furtado (1992) já alertava, bem antes, para o risco desse quadro evidenciado por Pacheco:

*“[...]quando motor do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno e passa a ser a integração com a economia internacional, os efeitos de sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país desaparecem, enfraquecendo consideravelmente os vínculos de solidariedade entre elas.”*

Portanto, como conclui Pacheco em seu trabalho, uma vez que a globalização tenderia a reforçar as dinâmicas pontuais inseridas nos fluxos de comércio internacional, a manutenção desse panorama poderia, inclusive, ocasionar um aumento das desigualdades regionais. Isso porque essa dinâmica poderia restringir ou bloquear possibilidades de crescimento de outras regiões. Nesse contexto, a falta de políticas industriais e regionais estruturantes e de maior atuação do Estado Nacional, imerso no contexto neoliberal, seriam

um agravante importante. Por fim, Pacheco conclui que esse cenário tenderia a agravar o dilema da questão regional brasileira e reafirma a necessidade urgente da composição de um projeto verdadeiramente nacional.

CANO (1985, 2008), apesar de considerar ainda cedo para falar em fragmentação da nação, aos moldes do defendido por Pacheco, afirmou que em uma situação de baixo dinamismo e crescimento econômico aliado a fraca atuação do Estado “neoliberal”, a desconcentração produtiva tenderia sempre a ter um caráter meramente estatístico e espúrio, significando pouco em termos de uma melhora nas desigualdades regionais brasileiras. O autor ainda previu que a retomada do crescimento nacional observado no começo dos anos 2000 poderia acabar se tornando um chamado “voo de galinha” caso se mantivessem as premissas neoliberais macroeconômicas e a abertura de mercado desenfreada. Para o autor, a difícil problemática brasileira da miséria e das disparidades regionais não se resolveriam meramente pela simples repartição econômica da produção à mercê do voluntarismo do mercado. Segundo Cano, para um verdadeiro desenvolvimento econômico-social seria necessário associar essa repartição produtiva a investimentos e avanços efetivos de caráter social que pudessem ajudar a população a realizar suas plenas potencialidades na totalidade do território nacional. Algo somente possível por meio da ação estatal livre das amarras do neoliberalismo.

Assim como Pacheco e Cano, diversos outros autores da literatura do desenvolvimento regional têm destacado a vital necessidade de se recuperar as capacidades de planejamento e atuação do Estado Nacional para o combate efetivo das desigualdades regionais brasileiras.

Nesse sentido, todavia, deve-se lembrar que o início dos anos 2000 foram marcados justamente por uma série de tentativas do Estado de recuperar parte dessa capacidade de planejamento e atuação. De fato, após 2003, houve um grande esforço de elaboração de novas políticas públicas nacionais, elaboração e execução de vários projetos e programas de alto rebatimento territorial-regional, recuperação financeira dos fundos e dos instrumentos de política regionais, recriação das superintendências de desenvolvimento, aumento dos quadros da máquina pública, aumento dos investimentos setoriais, principalmente em infraestrutura, dentre outras ações. Ou seja, tentou-se reativar uma série

de instrumentos de política regional, explícitos e implícitos, que tentaram sim recuperar as ações do estado, mesmo que dentro de um contexto macroeconômico ainda neoliberal.

**Diante desse contexto, pode-se questionar: e o que aconteceu então? Quais foram esses instrumentos? Quais foram suas capacidades para atuar no desenvolvimento regional brasileiro? Como eles foram implementados de fato e quais os impactos e resultados desses instrumentos na construção desse complexo panorama econômico-produtivo que se instalou no pós-2000? E o mais importante: eles conseguiram se contrapor e atenuar os processos de desindustrialização e reprimarização em curso no Brasil, que caracterizam a desconcentração produtiva nacional pós-2000, ou acabaram contribuindo para o avançar desses movimentos? O capítulo a seguir buscará algumas respostas para essas questões.**

## **CAPÍTULO III – Políticas Públicas e Reestruturação Produtiva: Ações e Inações do Estado no Pós-2000. (Avanços e Frustrações)**

### **Introdução**

O capítulo anterior buscou traçar um panorama geral, político e econômico, no qual se deu o movimento de desconcentração produtiva nacional no pós-2000. Apresentou e analisou os ritmos e dinâmicas desse movimento e examinou duas de suas características mais marcantes: a desindustrialização e a reprimarização da economia nacional.

Além disso, debateu o contexto e as diferenças políticas e econômicas entre o início do processo de desconcentração nos anos de 1970 e o ocorrido a partir dos anos 2000. Argumentou como o Estado Nacional, no primeiro período, teve uma ação proativa não apenas na elaboração, mas também na condução e aplicação efetiva de recursos que viriam a favorecer a consolidação dos elos do mercado nacional e o avançar da industrialização em várias regiões do país. A partir de meados dos anos de 1980, no entanto, essas capacidades foram impactadas pelo contexto ideológico e político mundial e nacional. As políticas e intervenções estatais em prol do desenvolvimento regional sucumbiram diante do foco direcionado a condução da política macroeconômica. O contexto neoliberal geral, que enquadrava a condução política e econômica desde então, passou a favorecer uma dinâmica de desconcentração produtiva com características regressivas, sendo catapultada pela desindustrialização e pela reprimarização. Situação que ameaça romper os elos do mercado nacional e fragmentar a nação. Os anos 2000, no entanto, presenciaram uma reorientação política institucional que tentou, mesmo sob uma perspectiva macroeconômica ainda neoliberal, retomar parte do viés desenvolvimentista, buscando reaver e reativar as políticas públicas nacionais, os instrumentos de política regional, os investimentos e reorientar as ações no território.

Este capítulo irá, portanto, investigar como as políticas públicas de rebatimento regional-territorial relacionam-se com esse panorama produtivo e econômico pós-2000. Para isso, irá, primeiramente, apresentar e debater as tentativas do Estado Nacional de elaborar, consolidar, aprovar e implementar políticas nacionais de maior envergadura e impacto

territorial-espacial. Ou seja, as chamadas *Políticas Públicas Espaciais*<sup>77</sup>, que seriam aquelas capazes de efetivamente orientar as ações de longo prazo no território e constituir um projeto nacional em prol do efetivo desenvolvimento nacional.

Posteriormente, irá apresentar quais foram os principais instrumentos de política regional, explícitos e implícitos<sup>78</sup>, efetivados no território. Quais montantes foram disponibilizados e utilizados. Quais os direcionamentos, impactos e possíveis relações de sua aplicação com os processos de desconcentração produtiva, desindustrialização e reprimarização.

Por fim, o capítulo irá discutir os efeitos e consequências dessas ações e inações do Estado na conformação do panorama econômico-produtivo já apresentado e trazer indagações e indicações acerca dos possíveis interesses envolvidos na construção e manutenção desse panorama.

Ressalta-se, ainda, que o capítulo tentará manter, de acordo com a disponibilidade estatística e documental, a análise dentro dos mesmos recortes temporais utilizados no capítulo anterior, ou seja, os períodos entre 2002-2012 e 2013-2019. Tal metodologia será importante para evidenciar os impactos que ambos os períodos tiveram na condução e implementação das políticas públicas nacionais e suas correlações com o quadro econômico-produtivo brasileiro.

Destaca-se que o capítulo defenderá a ideia de que as políticas públicas e os instrumentos de política regional pós-2000, apesar de seu discurso voltado para o combate às desigualdades socioespaciais e para o desenvolvimento, acabaram atuando no sentido de intensificar a reprimarização e a desindustrialização relativa nacional. Atuaram, assim, a favor de uma desconcentração produtiva relativa de caráter regressivo. Ou seja, grande parte da ação estatal e da política regional no período, além de favorecer as ações setoriais em detrimento de grandes planos de longo prazo, acabou capturada por setores primários da economia ou foi direcionada para atender demandas logísticas e produtivas do setor

---

<sup>77</sup> Ambiental, rural, urbana, desenvolvimento regional e ordenamento territorial.

<sup>78</sup> Os instrumentos explícitos de política regional são aqueles que foram instituídos com objetivos explicitamente voltados para o desenvolvimento e diminuição das disparidades regionais, como os Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento, por exemplo. Já os instrumentos implícitos, por sua vez, são aquelas políticas que, apesar de não terem um objetivo regional explícito, impactam diretamente no território-espaco podendo ter efeitos nas disparidades regionais, como por exemplo as políticas setoriais de investimentos governamentais e os programas sociais. (Resende *et al*, 2014).

agromineral brasileiro. Isso aprisionou a economia brasileira na armadilha da renda média contribuindo para uma reversão na pauta exportadora brasileira em favor dos produtos básicos e no avançar de uma desindustrialização precoce que assumiu, inclusive, valores absolutos como evidenciado no capítulo anterior. Esse contexto contribuiu para o surgimento de uma nova dinâmica de desconcentração produtiva, porém pautada na regressão da economia nacional e na pouca capacidade de efetivamente aplacar as desigualdades regionais. Além disso, reiterando, a incapacidade de efetivar importantes políticas públicas espaciais de escopo nacionais intensificou ainda mais todo o contexto político e econômico pós 2000.

### **3.1 Políticas Públicas Espaciais Pós-2000: Entre avanços e frustrações, um caminhar novamente obstado.**

Como apresentado no capítulo anterior, os anos 2000 começaram com severas críticas aos preceitos do Consenso de Washington. Parte da onda neoliberal no contexto mundial e nacional perdeu ímpeto e favoreceu o ressurgimento de uma perspectiva estatal mais proativa, principalmente na América Latina. Esse movimento, que ficou conhecido como “guinada à esquerda”, favoreceu a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na maior parte do continente americano<sup>79</sup>.

No Brasil, esse momento também coincide com a chegada de um novo governo em 2003 que irá promover certa reorientação político-institucional com uma faceta mais desenvolvimentista e socialmente orientada. Apesar de manter os preceitos do chamado “Tripé Macroeconômico”, há uma clara tentativa de recuperar as capacidades da máquina pública e de formular e orientar novas políticas públicas, planos, programas e estratégias na busca do desenvolvimento econômico-social nacional.

Nesse contexto é importante destacar a emergência de intencionalidades, mesmo que incipientes, de trazer para as políticas públicas uma maior dimensão territorial-espacial. Essa dimensão vai influenciar e passar a fazer parte dos discursos escritos e não escritos que

---

<sup>79</sup> Durante a primeira década dos anos 2000, a “guinada à esquerda” favoreceu a ascensão ou manutenção da esquerda no Brasil, na Argentina, na Bolívia, no Paraguai, na Venezuela, no Chile, no Equador, no Uruguai, no Peru e em grande parte da América Central.

irão delinear essas políticas e seus instrumentos em elaboração e implementados pós-2003. Além disso, a abertura política e o caráter mais social participativo institucional vão permitir que o debate com diferentes agentes-atores<sup>80</sup> da sociedade contribuísse para o fortalecimento desse momento de construção conjunto das políticas públicas. Destaca-se que, nesse processo, a academia brasileira, por meio da geografia, da economia e outras ciências humanas, teve um papel de extrema relevância no período.

Observa-se, a partir daí, um esforço no sentido de elaborar, atualizar ou reformular grandes políticas públicas de escopo nacional. Dentre essas destacaram-se as chamadas *Políticas Públicas Espaciais* - PPEs. De acordo com Steinberger e Costa (2017), essa nomenclatura surgiu para categorizar um conjunto de políticas públicas que não se enquadram na tipologia usual de econômicas, sociais e setoriais. São elas: a política ambiental, a de ordenamento territorial, a regional, a urbana e a rural. Políticas que incidem diretamente nos processos sociais e nos usos do território, criando, alterando ou impactando de alguma forma o espaço geográfico, seu fundamento base. Apresentam, ainda, uma ligação simbiótica com o Estado ao defender a primazia e relevância deste na elaboração e condução das ações sobre o conjunto do território. Ação que, por meio das PPEs, deve ter como objetivo principal o combate às desigualdades socioespaciais que se manifestam em cada um de seus enfoques, ambiental, territorial, regional, urbano e rural.

Deve-se ressaltar, conforme explica Steinberger (2020), que as “desigualdades socioespaciais” são assim chamadas porque elas vão além das desigualdades sociais ou regionais. Elas são mais “profundas, especialmente difusas e temporalmente extensas”. Materializam-se nas disparidades de renda, riqueza, oportunidades, valorização e proteção que se manifestam sobre os segmentos sociais mais vulneráveis, perpassam por todo o território nacional e caracterizam a configuração econômica e social do Brasil há mais de 500 anos. Logo, a essência fundamental das PPEs reside na defesa intransigente de sua missão e atuação na luta contra essas desigualdades.

---

<sup>80</sup> A partir daqui a Tese passará a utilizar o termo “agentes-atores” em concordância com o embasamento teórico-conceitual apresentado em Steinberger (2017). Nesse sentido, cabe destacar, brevemente, que o termo busca imprimir uma ideia de oposição à dicotomia entre duas abordagens teóricas. Uma de que as estruturas determinam os resultados sociais (visão determinista) e a outra de que são os agentes, indivíduos autônomos, os responsáveis pela construção das estruturas (visão voluntarista). Assim, o termo *Agentes-Atores* busca rejeitar essa dualidade concorrencial em favor da visão de que a vida social e política é resultado de uma interação entre *Agência* e *Estrutura Social*, não apenas o produto de uma só delas, conforme explicou Rainer Randolph na apresentação do livro de Steinberger (2017).



Portanto, pode-se perceber o evidente ponto de contato entre as PPEs e as expectativas relacionadas ao desenvolvimento regional brasileiro. Isso porque uma parte da expectativa era que o avançar em termos teóricos e práticos das PPEs, uma vez elaboradas, consolidadas, articuladas e postas em prática, pudessem servir de “base” para a construção de uma agenda de desenvolvimento de longo prazo no país. Um projeto de nação. Um projeto de Estado e não apenas de governo. Um projeto que pudesse finalmente trazer novas perspectivas em termos de desenvolvimento regional, com mais equidade socioeconômica e produtiva. Como afirmam Steinberger e Costa (2017), as PPEs podem ganhar um significado-chave na construção de um projeto nacional pela sua aderência espacial às desigualdades, pontos de contato do “sonho” com o “chão”. Porém, para isso devem ser concebidas com a participação efetiva de todos os agentes-atores da sociedade, principalmente do povo, que se faz vital e imprescindível nessa missão. O que foi observado, mesmo que superficialmente em alguns casos, nos processos de formulação das PPEs no período pós-2000.

Além disso, como destaca Zahariadis (2007), somente as ideias diretamente apropriadas a um contexto político, econômico e social específico tendem a se transformar em uma ação política bem-sucedida, com apoio dos tomadores de decisão e da opinião pública. Ou seja, somente em momentos adequados politicamente é possível convergir os diversos agentes-atores na busca de soluções a problemas relevantes nacionalmente.

No entanto, apesar do momento político favorável, do florescimento dos debates e formulações das PPEs, boa parte dos avanços obtidos na direção dessas políticas acabaram sendo obstaculizados politicamente, desarticulados ou redirecionados para outras políticas setoriais, como será apresentado nas próximas subseções. **Isso evidencia que o Brasil não logrou convergir os interesses dos diferentes agentes-atores na direção de políticas nacionais de longo prazo capazes de propor soluções aos problemas estruturais do país.** Na verdade, como será exposto, muitas das possibilidades advindas das PPEs foram solapadas ou capturadas pelas opções de políticas setoriais, que prevaleceram diante dos interesses, da pressão e da lógica mais imediatista dos agentes-atores ligados a setores específicos, principalmente dos setores ligados a expansão da produção agromineral.

Logo, o estudo das PPEs no período pós-2000, seus avanços e frustrações, se torna parte relevante na análise e compreensão do panorama político-econômico-produtivo que

vai se emoldurar no pós-2000. Isso porque se houve, de fato, um esforço no sentido de se pensar, elaborar e implementar as PPEs, visando o combate às desigualdades socioespaciais, pode-se questionar: **até onde elas avançaram? Quais delas foram de fato consolidadas e implementadas? E mais importante, diante de suas ações ou inações, quais são suas possíveis influências na conformação do panorama de desconcentração produtiva, desindustrialização e reprimarização que passou a caracterizar o período pós-2000 no Brasil?**

As subseções, a seguir, tentarão apresentar possíveis respostas a essas complexas perguntas investigando cada PPE em suas particularidades. Alerta-se, no entanto, que não será um aprofundamento do ponto de vista histórico ou teórico das PPEs, até porque elas já foram muito bem teorizadas e problematizadas em uma série de livros organizados por Steinberger (2006, 2013, 2017, 2020). Portanto, o esforço a seguir trata-se de uma tentativa de destacar as relações das PPEs com o contexto político pós-2000, com o panorama econômico-produtivo nacional apresentado até aqui e com os persistentes problemas relacionados às desigualdades socioespaciais nacionais advindos desse panorama.

### **3.1.1 Política Nacional do Meio Ambiente**

Em 1981, a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto, instituiu o grande marco da política ambiental brasileira até aquele momento: a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. Como destacam Steinberger e Abirached (2013), a PNMA buscou agregar sobre um mesmo ordenamento diversas premissas e regramentos presentes em normas anteriores, como o Código de Águas e o Código Florestal, que haviam sido criados ainda na década de 1930. Seu objetivo geral foi assim aprovado: “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

Ao reconhecer a amplitude e a dinamicidade da questão ambiental, que perpassa os limites temporais de um ordenamento presente para um horizonte futuro desconhecido, a PNMA indicou amplos canais de participação a fim de garantir que novos temas pudessem ser aprovados e postos em práticas por meio de outras políticas, planos e programas

temáticos. Isso foi de extrema relevância, pois permitiu que a Política Ambiental, enquanto Política Pública Espacial, não ficasse engessada a um regramento datado.

De fato, desde 1981, a temática ambiental ganhou cada vez mais relevância no contexto mundial e nacional. A própria Constituição Federal brasileira, de 1988, deu ênfase as questões ambientais em vários capítulos, além de formular o art. 225, que afirmou o dever de defender e preservar o meio ambiental para toda a coletividade, não apenas para o Estado. A defesa do Meio Ambiente tornou-se um dos princípios que regem tanto a ordem econômica quanto social na constituição.

Outro marco importante foi a Conferência das Nações Unidas Para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a ECO-92, que trouxe uma nova dimensão para as questões ambientais, fortalecendo novos agentes-atores, principalmente as ONGs, inserindo novas temáticas e influenciando novas ações ambientais. A própria recriação do Ministério do Meio Ambiente, ainda em 1992, que havia sido transformado em secretária vinculada a Presidência da República em 1990, foi resultado direto das pressões e debates surgidos na ECO-92.

Dessa forma, ao longo do tempo, a política ambiental nacional veio ganhando corpo com a instituição de novos regramentos, novas políticas, planos, programas, instrumentos e órgãos de ação e fiscalização como o IBAMA, criado em 1989, e o ICMBIO, criado em 2007.<sup>81</sup> A partir dos anos 2000, inclusive, novos temas adquiriram crescente relevância global, como a biodiversidade, o desmatamento e a mudança do clima. Temas que passaram a fazer parte inevitável dos debates acerca das questões ambientais e que ganharam, também, documentos, ordenamentos e regramentos exclusivos no Brasil.<sup>82</sup>

Todavia, como apontam Pimentel, Novaes e Dias (2017), apesar de sua relevância, o discurso preservacionista não se reflete na mesma proporção em investimentos e recursos financeiros para conduzir a política ambiental de forma eficiente. De fato, além de um orçamento global bastante restrito, grande parte dos recursos orçamentários destinados ao meio ambiente, em torno de 70%, tem sido destinados apenas para pagamento do quadro

---

<sup>81</sup> Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBIO.

<sup>82</sup> A exemplo do decreto nº 4.339/2002, que institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade; o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), de 2004; e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), de 2009.

funcional ao longo das últimas décadas. O que muitas vezes cria importantes barreiras à execução das atribuições previstas pelos órgãos e instrumentos ambientais.

Esse cenário começa a revelar uma contradição, um choque entre o discurso e a prática no que se refere a condução das políticas ambientais no Brasil. Essa contradição vai ser umas das facetas mais características do “jogo de interesses” que envolve a questão ambiental no Brasil. Um jogo que vai fazer as intencionalidades preservacionistas colidirem com o resistente muro dos interesses político-econômicos que irão emoldurar a estrutura produtiva nacional, principalmente no pós-2000.

Assim, para melhor averiguar essa contradição e analisar os avanços e retrocessos da política ambiental brasileira pós-2000, pode-se, de forma análoga ao capítulo II, dividir o período em dois momentos: um que vai de 2003 até 2012, onde as intencionalidades preservacionistas vão avançar e obter certo sucesso em seus objetivos; e outro que vai de 2013 até os dias atuais, onde as forças opositoras vão retroceder os avanços do primeiro período e tentar minar as capacidades do Estado de tocar a política ambiental.

Dessa forma, no primeiro período, o governo que assume em 2003 vai trazer um novo ímpeto institucional para as questões ambientais. As intencionalidades e o discurso passam a encontrar mecanismos de realização por meio do aumento dos efetivos da máquina estatal, do avanço do ordenamento, do planejamento, da legislação ambiental e do fortalecimento dos instrumentos e recursos de controle e fiscalização. Isso vai contribuir para um efetivo avanço ambiental no Brasil na primeira década dos anos 2000.

Com relação ao ordenamento e planejamento ambiental, destaca-se a proeminência do Ministério do Meio Ambiente na condução da Política Ambiental, que vai ter papel fundamental na Instituição do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), em 2004, da Política Nacional de Mudanças do Clima (PNMC), em 2009, e do Plano Amazônia Sustentável (PAS), em 2008, que vai trazer diretrizes, recomendações e orientar ações, investimentos e incentivos econômicos voltados para o desenvolvimento sustentável na Amazônia.

Com relação aos instrumentos e recursos de controle e fiscalização, destaca-se a valorização do IBAMA, que vai ter seus quadros de agentes ampliados, chegando a mais de 1300 fiscais ainda em 2010, e maior disponibilidade orçamentária para as ações de prevenção e controle. (Rodrigues; Araújo; 2020). Além disso, observa-se uma grande

elevação do número de criação de unidades de conservação pelo país, principalmente na Amazônia, chegando a mais de 25 milhões de hectares de áreas protegidas entre 2003 e 2009. (Steinberger; Abirached; 2013). Outro ponto importante foi a criação do ICMBio, em 2007, responsável justamente pela fiscalização e controle dentro dessas unidades de conservação, atribuição que antes era do IBAMA. Teve também a criação do Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (DETER), em 2004, que revolucionou o planejamento e a execução das operações e fiscalização na Amazônia. (Rodrigues, Araújo, 2020).

Como resultado de todas essas ações o Brasil conseguiu, como será observado na figura 8, obter uma redução de mais de 84% na taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal entre 2004 e 2012. Este caiu de 28mil Km<sup>2</sup> de área desmatada, o que é superior ao estado de Alagoas, para menos de 4,6mil Km<sup>2</sup> de desmatamento em 2012. Importante lembrar que, neste período, ocorria o momento mais proeminente do ciclo de commodities, onde o Brasil cresceu sua produção agromineral em praticamente todos os segmentos. Tal fato pode indicar também que, uma vez que o desmatamento ilegal deixava de ser uma opção viável, a valorização da política ambiental acabou favorecendo e “forçando” um necessário e importante ganho de produtividade por meio de investimentos em tecnologias e melhor uso do solo. Além disso, a evidência de maior proteção ambiental, expansão das unidades de conservação e menor desmatamento associados à expansão das atividades agrominerais e crescimento do país, prova que o discurso de que a preservação ambiental seria incompatível com o crescimento do setor primário e com o desenvolvimento da nação é infundado.

No segundo momento, no entanto, que começa antes mesmo de 2012, mas que se intensifica a partir de 2013, observa-se uma forte reação contrária às intencionalidades e ações preservacionistas por parte de alguns agentes-atores. Esse movimento irá obscurecer boa parte dos avanços obtidos no período anterior e contribuir decisivamente para a configuração do panorama econômico-produtivo atual. Como destacam Pimentel, Novaes e Dias (2017), a flexibilidade da PNMA, apesar de permitir atualizações positivas e incorporações de novos temas ambientais, acaba permitindo também grande influência do Congresso Nacional na revisão e formulação de novas leis ambientais. Isso abre uma brecha para que interesses escusos muitas vezes afastem o caráter técnico das propostas legislativas, fazendo com que os discursos escritos das políticas ambientais deixem de refletir os verdadeiros anseios da maioria dos agentes-atores.

Assim, no período pós 2012, o maior exemplo dessa influência negativa e do contra-ataque aos avanços ambientais foi a aprovação e promulgação da Nova Lei Florestal<sup>83</sup>, mesmo após intensos debates e protestos contra a aprovação por parte de diversos setores da sociedade. Na prática, ela alterou as métricas relativas às áreas de Preservação Permanente e em Reservas Legais, o que significou uma redução de mais de 400mil Km<sup>2</sup> de proteção segundo alguns estudos. Além disso, a nova lei permitiu uma anistia aos desmatamentos e a degradação de áreas ocorridas antes de 2008. O que significou uma redução de 58% das áreas a serem restauradas pelos causadores de danos ambientais.<sup>84</sup> Com relação a PPCDAm, que havia sido o maior marco contra o desmatamento ilegal pós-2000, sendo decisiva para a queda do desmatamento observado no entre 2004 e 2012, ela foi desmobilizada em 2018 e ficou totalmente inoperante em 2019. Em 2020, foi substituída pelas decisões do Conselho Nacional da Amazônia Legal, comandada pelo Vice-Presidente da República.

Com relação aos instrumentos e recursos de controle e fiscalização, o contra-ataque foi tão forte quanto ou até maior. Os recursos disponíveis para a pasta ambiental<sup>85</sup> caíram mais de 26%, entre 2013 e 2018, passando de mais de R\$5 bilhões para R\$3,7 bilhões<sup>86</sup>. O quadro de agentes do Ibama, que havia chegado a 1300 fiscais em 2010, foi reduzido para menos de 600 fiscais em 2020<sup>87</sup>. Em 2020, no contexto da infame política do “passar a boiada”<sup>88</sup>, o governo chegou a realizar bloqueios orçamentários direcionados ao IBAMA e ao ICMBio que travaram totalmente as operações das autarquias. O próprio MMA informou a suspensão de todas as operações de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal, bem como todas as operações de combate às queimadas no Pantanal e demais regiões do país.<sup>89</sup> Além disso, houve proibição de comunicação direta entre as autarquias e a imprensa, troca de cargos-chave dos dois órgãos por militares; substituição de funcionários de carreira e

---

<sup>83</sup> Lei nº 12.651, 25 de maio de 2012.

<sup>84</sup> (Pimentel, Novaes, Dias, 2017)

<sup>85</sup> Ministério do Meio Ambiente e suas autarquias, como o Ibama, o ICMBio, a Agência Nacional de Águas (AANA) e Serviço Florestal Brasileiro

<sup>86</sup>Dados consultados em: <<https://www.wwf.org.br/participe/horadoplaneta/?63822/uniao-estados-municipios-orcamento-meio-ambiente>>

<sup>87</sup> (Rodrigues.; Araújo; 2020)

<sup>88</sup> Em referência aos comentários do então Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles em 2020.

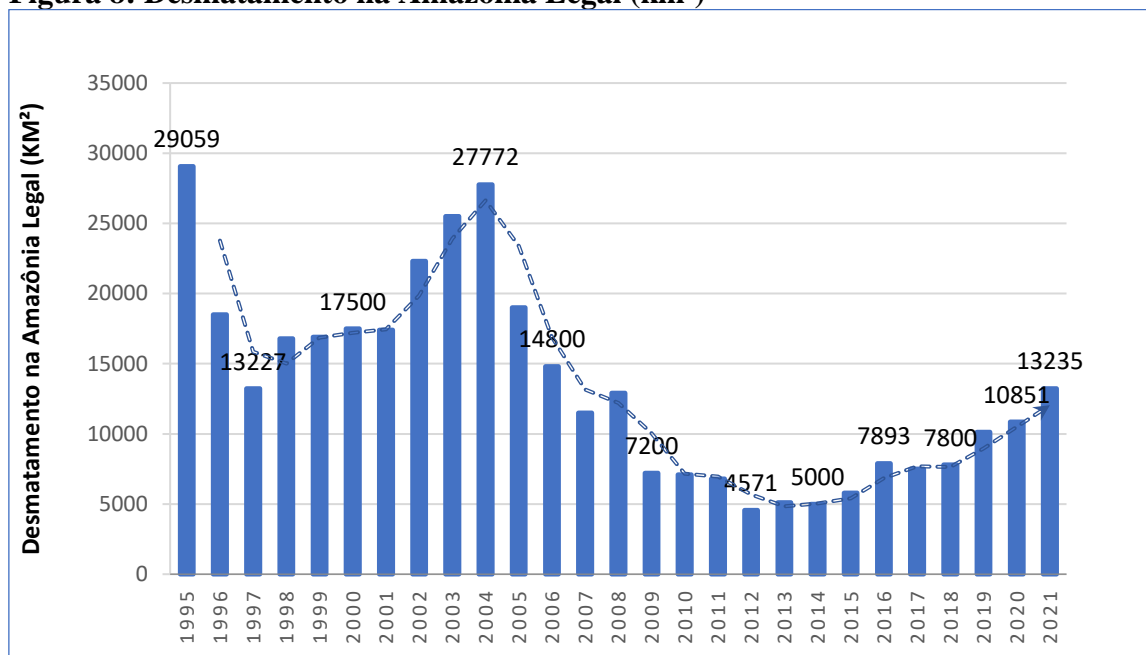
<sup>89</sup>Disponível em:<<https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/meio-ambiente/governo-bloqueia-r-60-milhoes-do-icmbio-e-ibama/>>

especialistas em meio ambiente por policiais militares no ICMBio e proibição que servidores do instituto publiquem textos e artigos científicos sem autorização prévia.<sup>90</sup>

Esse ataque ao ordenamento ambiental e desmonte dos organismos e estruturas de controle e fiscalização contribuiu para enormes retrocessos ambientais no país. Retrocessos que têm impactos reais no território nacional, materializando-se como catástrofes ambientais irreversíveis.

Com relação ao desmatamento, conforme pode-se verificar na figura abaixo, após 2012, momento que se atingiu a menor taxa de desmatamento desde que se iniciaram as medições em 1988, houve uma elevação praticamente constante da taxa ano após ano, chegando a 13.235 km<sup>2</sup> de desmatamento em 2021. Ou seja, desmatamento três vezes superior ao ocorrido em 2012, o que revela o nítido quadro de reversão dos avanços obtidos entre 2003 e 2012<sup>91</sup>.

**Figura 8: Desmatamento na Amazônia Legal (km<sup>2</sup>)**



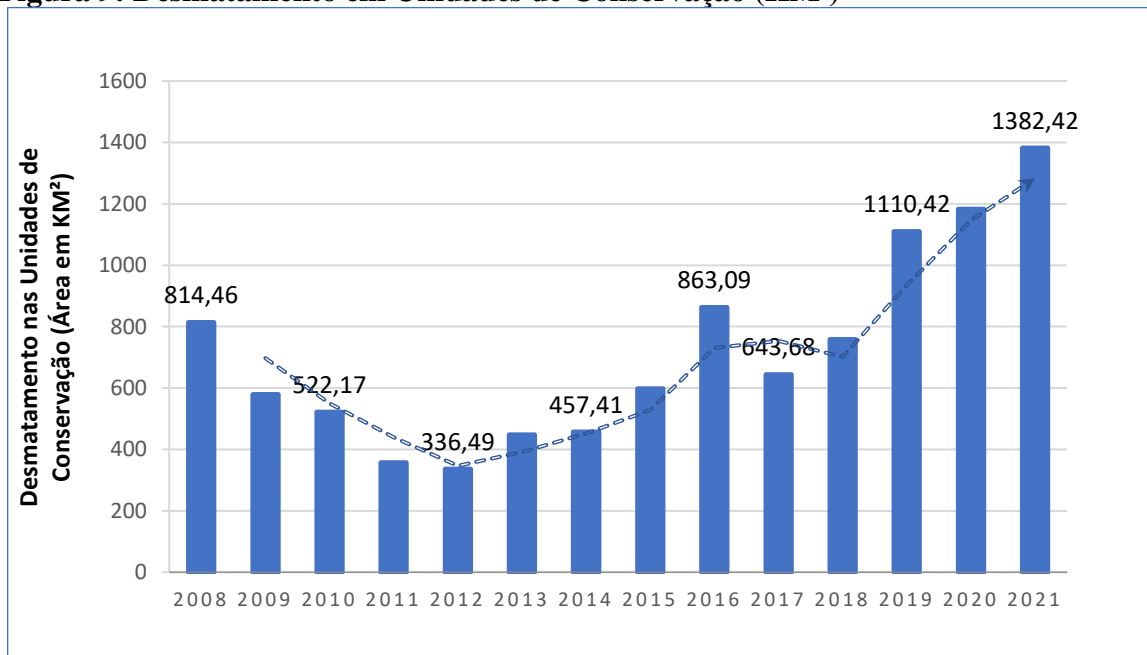
Fonte: INPE

<sup>90</sup>Consultado em: <<https://conexao planeta.com.br/blog/tenho-orgulho-de-ser-icmbio-em-video-servidores-ambientais-respodem-a-ataques-de-bolsonaro/>>

<sup>91</sup> Dados consultados em: <<https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2021/11/18/desmatamento-na-amazonia-passa-de-13-mil-km-entre-agosto-de-2020-e-julho-de-2021-apontam-dados-do-prodes.gh.html>>

Além disso, grande parte desse crescente desmatamento tem ocorrido justamente dentro de unidades de conservação, resultando em grande perda de biodiversidade e risco a espécies ameaçadas. Em 2021, o desmatamento foi recorde, chegando a 1382 km<sup>2</sup>, o que resulta de claro enfraquecimento das capacidades de fiscalização e punição por parte do Estado.

**Figura 9: Desmatamento em Unidades de Conservação (KM<sup>2</sup>)**



Fonte: INPE

Alerta-se que, no Brasil, segundo dados do próprio Ministério do Meio Ambiente, mais de 90% do desmatamento, principalmente na Amazônia legal tem caráter ilegal, ou seja, ocorre em áreas protegidas, sobre restrição legal, ou sem autorização de órgãos competentes.

Além desse caráter ilegal, deve-se destacar a qual destinação serve essas áreas desmatadas. Para isso pode-se citar o estudo de Raoni Rajão *et al* (2020), que mapeou a trajetória das exportações do Brasil para a União Europeia e revelou que em torno de 20% de toda a soja e 17% de toda a carne exportada para aquele continente era proveniente de áreas do desmatamento ilegal. Pode-se, inclusive, inferir que, em termos de produção total, esses percentuais sejam ainda maiores uma vez que parte dessa produção se destina também ao mercado interno.



Esses dados revelam que há uma estreita relação entre o contra-ataque ao discurso preservacionista, o aumento do desmatamento e o movimento de reprimarização da economia nacional, uma vez que este tem sido favorecido justamente pela expansão da produção primária rumo as fronteiras agrominerais do país, fruto em grande parte do desmatamento ilegal. O que também torna mais notório o movimento de desconcentração produtiva regressiva nacional.

Porém esse retrocesso ambiental, observado no pós-2013, não se reflete apenas no desmatamento, mas em vários outros setores relacionados à proteção do meio ambiente, incorrendo em diversas outras catástrofes igualmente dramáticas. Moraes e Machado (2020), por exemplo, mostraram que o crescimento indiscriminado, sem controle e sem fiscalização, do número de barragens da mineração pós anos 2000, tem uma clara associação com o *boom* do ciclo de *commodities*. Essa expansão, todavia, não foi acompanhada por um avanço da regulação, na legislação, no controle e na fiscalização das barragens construídas no território nacional. Esse quadro de descaso e precariedade na fiscalização está diretamente associado aos graves casos de rompimentos de barragens que se tornaram cada vez mais frequentes nos anos 2000. Inclusive, teve associação direta nos dois casos mais graves da história mundial: Os rompimentos das barragens de Mariana e Brumadinho, em 2015 e 2019 respectivamente.

Um retrato desse descaso pode ser percebido quando se verifica a capacidade do Estado para lidar com a questão das barragens. Em 2019, por exemplo, o Brasil possuía apenas 35 fiscais na Agência Nacional de Mineração capacitados para atuar na fiscalização das mais de 790 barragens de mineração do país. Sendo que muitos desses 35 fiscais, nem sequer trabalham exclusivamente com barragens de rejeitos, mas também exercem outras funções como fiscalização de minas, pesquisa mineral, e até atividades administrativas e de gestão.<sup>92</sup>

Vale frisar, também, que a constante expansão da produção intensiva em recursos naturais, associada a baixa inserção de tecnologias capazes de elevar a produtividade do setor, além de elevar o nível de desmatamento, o aumento das queimadas e a frequência dos rompimentos de barragens, afetam diretamente o clima. Isso tem intensificado os períodos

---

<sup>92</sup> Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/pais-tem-so-35-fiscais-para-monitorar-790-barragens-de-mineracao/>>

de estiagem e de chuvas, a perda da biodiversidade, com aumento vertiginoso de espécies em ameaça de extinção, e a ameaça as vidas humanas em face das catástrofes ambientais-climáticas.

Steinberger e Abirached (2013) destacaram que durante as décadas de 1980 e 1990, todo o avanço do arcabouço jurídico e institucional da política ambiental brasileira se deu, de forma geral, sem grandes contraposições devido justamente ao período de baixo crescimento da economia nacional. Indicam, portanto, que essa reação contrária a regulação ambiental nos anos 2000, principalmente após 2010, está claramente associada ao retorno do crescimento nacional e aos setores ligados à agropecuária e à infraestrutura.

De fato, como estudado no capítulo anterior, esse crescimento brasileiro na primeira década dos anos 2000 vai ser diretamente impulsionado pelos setores primários da economia. A partir de então verifica-se um ciclo vicioso de poder onde os impulsos do crescimento primário começam a fortalecer os agentes-atores ligados ao lobby agromineral. Estes, por sua vez, começam a influenciar e interferir diretamente no andamento de qualquer tentativa de institucionalizar maiores controles e regulações ambientais. Ou seja, ao longo dos anos 2000, toda a força de reação contrária ao avanço ambiental no Brasil vai ser exponencialmente fortalecida pelo poderio econômico do ciclo de *commodities*, que vai fazer sucumbir a política ambiental nacional. Vai atacá-la, limitar suas capacidades e retroceder seus avanços em uma completa reviravolta.

Moraes e Machado (2020), explicaram bem a evolução desse poderio agromineral nas esferas de poder do legislativo nacional. De acordo com os autores, a inserção internacional do Brasil no sistema capitalista dirigida a suprir as demandas primárias do mercado global, fortaleceu um cenário político voltado para a defesa dos interesses do agronegócio e da mineração. Assim, o crescente poderio financeiro do capital privado desses setores permitiu, por meio dos financiamentos de campanha, a construção e o fortalecimento de toda uma rede política no Congresso Nacional e nas assembleias legislativas estaduais e municipais. Esta rede é voltada, quase exclusivamente, para permitir a expansão produtiva exponencial desses dois setores e conter os possíveis empecilhos regulatórios, como restrições ambientais, fiscais, trabalhistas, de segurança ou quaisquer outras. Na escala federal, por exemplo, as chamadas “bancada ruralista” e “bancada da mineração”, em 2014, já era responsável por mais da metade do Congresso Nacional. Na escala regional a situação

é ainda pior, refletindo-se dentro das assembleias estaduais e municipais de quase todos os estados brasileiros, pois grande parte das cidades de pequeno e médio porte são totalmente dependentes fiscalmente e financeiramente do poderio do setor agromineral.

No caso da mineração, por exemplo, Moraes e Machado (2020) demonstraram a total dependência financeira da grande maioria dos municípios que recebem os repasses dos royalties da mineração. Sem estes, alguns municípios ficariam completamente estagnados e sem recursos nem para cumprir a folha básica de pagamento do quadro funcional. Ademais, nesses mesmos municípios é notório a influência política do poder do lobby mineral nas câmaras legislativas municipais, o que se prolonga até a esfera estadual. Assim, a composição de amplas bancadas da mineração, associadas a outros mecanismos de cooptação da ação política, tendem a barrar qualquer tipo de eventualidade contra os interesses do setor nas escalas locais e estaduais. Ou seja, na prática, pode-se denotar que a expansão da exploração mineral no Brasil está relegada aos desígnios quase que exclusivos dos interesses privados do setor. Uma situação que coloca o meio ambiente sentado eternamente em uma espécie de bomba relógio.

Em síntese, as intencionalidades e expectativas de avanço ambiental com a chegada de uma nova orientação institucional pós 2003, foram aniquiladas ano após ano pelo crescente lobby agromineral que dominou a política nacional. Seu objetivo é claro: retirar qualquer entrave possível à potencialização da expansão produtiva, principalmente rumo as fronteiras agrominerais do país. Isso, de fato, propiciou uma expansão produtiva sem precedentes do setor no Brasil, que ajuda a explicar a força da primarização, do ponto de vista das economias regionais, da reprimarização, do ponto de vista nacional, e o forte movimento de desconcentração produtiva regressiva conforme evidenciado no capítulo anterior<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Lamoso (2020) explica que o sentido da palavra reprimarização gira em torno da ideia de um regresso da produção nacional a uma situação prévia e inversa ao movimento de industrialização. Ou seja, de acordo com a autora, ocorre reprimarização quando a produção e as exportações já haviam atingido determinado grau de sofisticação, por fator agregado, e depois começam a retornar ao predomínio dos produtos primários. Assim, se da perspectiva nacional a reprimarização se torna cada vez mais nítida e generalizada, da perspectiva das economias regionais ela se particulariza de formas diferentes. Há estados que sempre tiveram a primazia das *commodities* na sua produção e pauta externa, portanto a eles não se aplica o termo “reprimarização”. Logo, nesses estados, quando o movimento predominante é de manutenção ou expansão da produção e exportação de produtos básicos constitui-se um processo de “primarização”.

Pode-se concluir que a Política Ambiental, que teria um papel vital não apenas na proteção da natureza, das florestas, dos biomas e da biodiversidade, mas também na orientação e regulação de um desenvolvimento do setor agromineral menos predatório, foi subjugada e incapacitada pelo poderio dos agentes-atores ligados ao setor agromineral no Brasil. As intencionalidades de se construir uma PPE ambiental, capaz de compor um projeto nacional de longo prazo para o desenvolvimento sustentável do país, foram incapazes de fazer frente aos interesses específicos de determinados setores econômicos.

Suas ações foram obstaculizadas, ignoradas ou capturadas. Suas inações, em termos de regulação, fiscalização e punição, incorreram em desastres ambientais jamais vistos e fortaleceram um quadro de expansão primária descomedida. O que favorece a reprimarização da economia nacional subserviente aos mercados externos e conduz o país a uma ruptura fragmentadora territorial-regional.

### **3.1.2 Política Nacional de Desenvolvimento Regional**

Como visto no Capítulo I, os esforços direcionados para a “questão regional” e ao combate às desigualdades regionais no Brasil ganharam maior atenção a partir da década de 1950. Desde então, como afirmam Rocha Neto e Oliveira (2013), as políticas de desenvolvimento regional alternaram momentos de grande visibilidade, especialmente entre os anos de 1960 e 1970, com outros de quase ausência nos debates da sociedade e na agenda do governo, como em meados dos anos de 1980 e durante grande parte dos anos de 1990.

Com a retomada da formulação de políticas nacionais comandada pelo Estado pós-2003, o tema das disparidades regionais é reconduzido para a agenda do governo em uma nova perspectiva participativa e transversal. A redução das desigualdades regionais, inclusive, tornou-se um dos mega objetivos dos Planos Plurianuais (PPA) de 2004-2007 e 2008-2011. Assim, a discussão e elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) assumiu um caráter prioritário na agenda estatal, sendo encabeçada pelo Ministério da Integração Regional. O desafio era instituir uma política capaz de responder ao agravamento dos desequilíbrios regionais, articulando as diversas ações territoriais estatais e pacificando as disputas regionais decorrentes da famigerada Guerra Fiscal.

Nesse contexto, ainda em 2003, o documento intitulado Sumário Executivo da PNDR<sup>94</sup>, apresentado pelo MI, definiu as premissas, parâmetros e critérios para combater as desigualdades regionais no Brasil. Segundo a introdução do documento, de autoria do então Ministro Ciro Gomes:

*“A PNDR reflete um conjunto amplo de ideias que vêm sendo sugeridas há algum tempo por especialistas em desenvolvimento regional brasileiro, não tendo alcançado, até aqui, desdobramentos concretos. O desafio é, portanto, estruturar uma política pública com a chancela dos poderes constituídos, dos entes federados e das forças sociais que animam este momento ímpar da vida política brasileira. Fato é que a questão regional ganha, com a PNDR, espaço prioritário na agenda do estado brasileiro, gerando propostas inovadoras e consistentes que buscam contribuir para o debate sobre a nova concepção de desenvolvimento que a nação deseja incluyente e sustentável, levando, dessa forma, à estruturação de uma sociedade mais justa.”*

O documento afirmava a necessidade de resolver, prioritariamente, a desarticulação e dispersão da ação do Estado, em suas esferas federais, estaduais e municipais, marcada pela diversidade de planos, projetos, leis e instrumentos isolados de intervenção, frequentemente conflitantes.

Seu objetivo chave, consolidado no documento em acordo com a Constituição de 1988, era a redução das desigualdades regionais como um dos pilares da estratégia de desenvolvimento nacional. Destaca que o processo de industrialização do país associado a dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços enquanto relega outros à estagnação, resultaram na desigualdade regional e nas severas desigualdades sociais e econômicas que caracterizam a sociedade brasileira. O objeto da PNDR, portanto, consiste na coincidência espacial entre a pobreza individual e regional. Na

---

<sup>94</sup> BRASIL (2007)

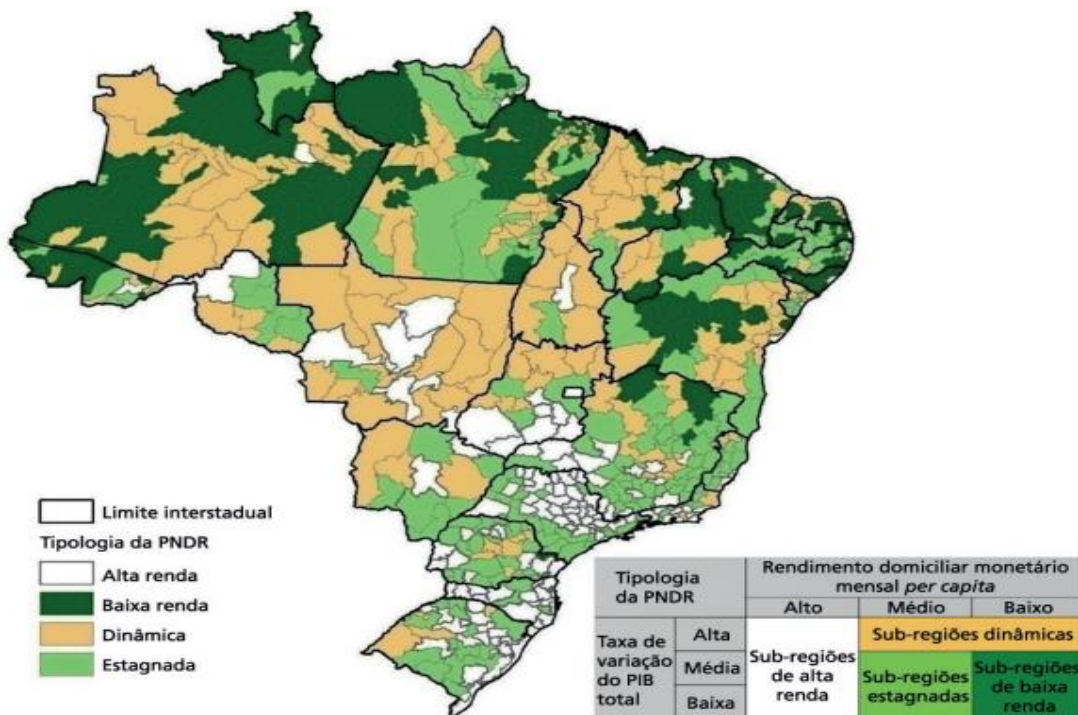
desigualdade que se expressa tanto na escala individual-social quanto nas oportunidades de desenvolvimento entre regiões do país.

A PNDR, por conseguinte, deveria atuar no sentido de contrabalançar a lógica concentradora das forças de mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, se concentrando justamente nas regiões com maior situação de debilidade econômica e estagnação. Ou seja, a PNDR deveria focalizar nas causas da desigualdade e da pobreza a partir de uma dimensão territorial e multiescalar.

É importante destacar a relevância desses objetivos e entendimentos da PNDR no sentido de recuperar as premissas de uma desconcentração produtiva efetivamente pautada em uma melhor redistribuição das atividades produtivas no território. Uma redistribuição que buscasse o desenvolvimento nacional por meio do fortalecimento dos elos de integração inter-regionais, do combate a desindustrialização, por meio do incentivo a diversificação produtiva, e, por conseguinte, evitar a primazia do foco exclusivamente primário exportador que se se fortaleceu pós-2000.

Outro ponto importante do documento lançado pelo MI referia-se à superação do paradigma voltado para escala macrorregional, que pressupunha a homogeneidade regional, em prol de uma atuação com novos recortes e escalas. Dessa forma, apresentou a criação de uma nova tipologia da PNDR, que classificava as microrregiões utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a fim de orientar a natureza das políticas aplicáveis em cada uma delas.

**Figura 10: Mapa com a Tipologia da PNDR I (2008-2011)**



Fonte: Brasil (2011)

Assim, a PNDR superava a velha abordagem exclusivamente macrorregional e passava a considerá-la a partir de uma escala nacional. Os grandes desafios continuavam sendo o Norte e Nordeste, porém era preciso inserir uma nova abordagem multiescalar que pudesse atender às mudanças nas concepções acerca da desigualdade e do desenvolvimento. Estas passavam a ser consideradas tanto no âmbito sub-regional quanto social e não apenas na escala macrorregional e locacional, como até então eram concebidas. Logo, a definição de múltiplas escalas de intervenção e as tipologias apresentadas seriam as bases para definição das áreas prioritárias e não prioritárias para receber os investimentos. (Silva, 2015)

O documento, portanto, indicava que o financiamento do desenvolvimento deveria ser direcionado de forma a fornecer suporte adequado às escalas e prioridades de intervenção definidas. Contava com diversos instrumentos explícitos para a execução da PNDR. Dentre estes, os principais seriam os Fundos Constitucionais de Financiamento, os Fundos de Desenvolvimento Regional, os orçamentos gerais da união e dos entes federados e os incentivos fiscais. Todavia, o documento previa ainda a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) para dotar de maiores capacidades orçamentárias as

ações da PNDR, uma vez que considerava que os instrumentos disponíveis ainda seriam insuficientes para atender à magnitude das pretensões da nova política. Alertava que era fundamental dotar a PNDR de recursos condizentes com seus objetivos e inserir uma dimensão territorial apropriada na lógica dos PPAs. Sem isso, afirmava não ser possível esperar resultados expressivos no combate à redução do quadro de desigualdades no Brasil. Além disso, advogava a relevância do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e a importância de que sua instituição tivesse aderência às grandes diretrizes nacionais de inclusão e desenvolvimento equilibrado, sendo associado não apenas às estratégias da política regional, mas também às da política social do governo federal.

Pode-se perceber, portanto, que desde os primeiros momentos de discussão da PNDR, a instituição de um instrumento de maior capacidade orçamentária e articulado com demais políticas do governo era um dos principais avanços necessários para que a PNDR se tornasse uma política efetiva e eficaz em seus objetivos. Além do FNDR, a PNDR propunha também a criação de instrumentos de governança, para a articulação política, e a recriação das agências regionais de desenvolvimento para a instrumentalização, elaboração e gestão dos planos estratégicos.

Assim, a partir desse documento inicial e diante da premissa de que a PNDR não poderia ser apenas um documento do MI ou uma política de caráter puramente *Top-Down*, passou-se a um longo trabalho de divulgação e debates da política. Servidores do MI visitaram e promoveram encontros com diferentes agentes-atores em todas as 27 unidades da federação, buscando angariar apoio, sugestões e críticas à política proposta. (Neto, Oliveira; 2013)

Dois anos depois, em 2005, finalmente se consolidou um documento completo e pronto para ser institucionalizado. No entanto, o processo de discussão da PNDR não foi isento de embates e entraves políticos. Na verdade, mesmo tendo sido lançada ainda em 2003, o avanço da proposta acabou sendo emperrado durante todo o primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2006, sofrendo alterações estratégicas de pontos não consolidados e passíveis de críticas frente a campanha eleitoral de 2006. Ainda assim, só foi possível legitimar a PNDR via decreto presidencial<sup>95</sup> em 2007, no início do novo mandato.

---

<sup>95</sup> Decreto nº 6.047/2007.



Conforme argumentam Leite, Abreu e Junqueira (2017), apesar do discurso e das intencionalidades expressadas a favor da PNDR, pode-se especular que a questão regional não foi colocada de fato como uma prioridade no âmbito do Estado com a força e determinação que ela precisaria para ser emplacada. Isso porque ao longo de todo o primeiro mandato do novo governo, nenhum encaminhamento do MI e do Governo foram efetivamente realizados. A PNDR foi postergada, a criação das superintendências foi postergada e, principalmente, o FNDR, que seria o principal instrumento de ação da política foi totalmente obstaculizado.

Segundo os autores, uma das hipóteses para esse embate político é de que a questão regional foi perdida ainda no período pós-1980, quando as economias regionais passaram a se fragmentar e exaltar relações difusas de desenvolvimento local, influenciadas pelo contexto local-global da perspectiva neoliberal. Isso deixou um legado de institucionalização das disputas regionais e intrarregionais pela Guerra Fiscal, onde lugares e sujeitos com capacidade competitiva, principalmente aqueles envolvidos com a exportação de bens e *commodities*, eram favorecidos. Ou seja, era um quadro que valorizava regiões já dinâmicas e de alta renda em detrimento das regiões estagnadas, as quais eram aprisionadas no subdesenvolvimento. O ciclo de *commodities* pós-2000 fortaleceu ainda mais esse cenário.

Dessa forma, a PNDR desafiava a lógica que havia sido estabelecida nas duas décadas anteriores que favorecia diretamente determinados agentes-atores ligados especificamente aos setores agrominerais no Brasil. O cerne da problemática se daria justamente na proposição multiescalar de intervenções em áreas prioritárias e não prioritárias, porque, ao excluir as áreas não prioritárias, a PNDR acabou por excluir algumas áreas que representavam pilares políticos importantes dos setores primários da economia. Portanto, os obstáculos à PNDR começam a surgir justamente da possibilidade de mudanças implícitas nas forças políticas que detinham o controle das prioridades e dos investimentos até então. Como observam Leite, Abreu e Junqueira (2017):

*“A multiescalaridade proposta (da PNDR) se colocava na contramão dos interesses global-local. Não atendia as elites nacionais e regionais, que esperavam o mesmo modelo centralizador das antigas superintendências e um caminho fértil de controle de recursos e políticas historicamente voltadas*

*para os interesses econômicos e eleitorais, mas que na versão “sub-regional”, e com a criação de câmaras, de fóruns e de outros instrumentos de governança, seriam dificultadas porque em democracia o controle pode acontecer e ser estimulado.”*

Dessa forma, os autores destacam que a PNDR, como foi proposta e, inclusive, decretada, não atendia aos interesses das frações dominantes porque seus interesses estavam mais voltados para o aprofundamento das relações globalizadas. Logo, ao considerar estas frações de alta renda “não prioritárias”, a PNDR não apenas perdeu apoio político como também passou a sofrer conflitos de governabilidade e legitimidade.

Esse também foi um dos motivos que emperraram a criação do FNDR, o que esvaziou grande parte da capacidade de implementação efetiva da PNDR. Na ausência do FNDR, foram os fundos constitucionais do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO) que acabaram se estabelecendo como principais instrumentos da PNDR. Porém, como poderá ser observado na seção 3.2.1, e conforme mostram Resende, Silva e Silva Filho (2015), os recursos destes fundos continuaram concentrados nas regiões mais desenvolvidas, contrariando as próprias orientações da PNDR. Ou seja, uma vez que se trata de recursos fornecidos em ação privada/particular, continuaram sendo capturados pelas regiões mais ricas em função da própria dinâmica do capitalismo.

Com relação a recriação das superintendências de desenvolvimento (SUDENE, SUDAM e SUDECO), extintas em um processo que, segundo Antônio Carlos Galvão<sup>96</sup>, representou o reconhecimento da falência de um modelo de desenvolvimento regional profundamente deteriorado, pode-se afirmar que essas ressurgiram com certa expectativa de que pudessem ser uma condição importante para efetivar a PNDR no território. Para isso, como argumenta Osvaldo Júnior<sup>97</sup>, elas deveriam ter um papel mais estratégico e menos político. Deveriam atuar articulando diferentes políticas, seus recortes territoriais, suas estruturas de governança e as instâncias governamentais presentes no território.

No entanto, como aponta Silva (2015), apesar de o retorno das superintendências regionais terem apelo político, inclusive para associar a dimensão nacional da PNDR com a

---

<sup>96</sup> Citado em Leite, Abreu e Junqueira (2017).

<sup>97</sup> Citado em Silva (2015).

macrorregional ainda necessária para sua efetivação, ele contribuiu para ressuscitar velhas agendas, seus pecados e vícios. De fato, como revelam Rocha Neto e Tânia Bacelar de Araújo<sup>98</sup>, os projetos de lei originais de recriação das agências acabaram sendo totalmente modificados de forma a trazer de volta as antigas instituições. Ao todo, foram 27 propostas de emendas ao projeto de lei complementar de recriação da Sudene na Câmara dos deputados e dez emendas no caso da SUDAM. Clélio Campolina Diniz<sup>99</sup>, corroborando com os demais, destaca que, na prática, as agências foram recriadas “muito mais como um projeto ideológico do que político”. Além disso, como destaca Silva (2015) e José Júnior, as superintendências renasceram com orçamentos extremamente limitados, sem renovação e recomposição dos quadros técnicos, sem diretrizes claras e sem força para evitar cooptações pela base aliada do governo. Ou seja, passaram a servir de amparo e satisfação dos interesses da coalizão governista, como a redistribuição de poder regional e o apadrinhamento político. Leite, Abreu e Junqueira (2017) argumentam que mesmo sendo consideradas importantes instrumentos de governança, sob escopo de equipes técnicas do Ministério da Integração, as agências passaram, na prática, a atender demandas das elites políticas regionais.

Outro ponto importante a destacar para entender a diminuta efetividade da PNDR é a forte concorrência de outras políticas, principalmente setoriais, que estavam em curso, inclusive no âmbito interno do próprio Ministério da Integração. Dentre essas, como apontam Leite, Abreu e Junqueira (2017), a PNDR disputava recursos com os setores de infraestrutura hídrica, que teve como carro-chefe no período o projeto de integração de bacias do rio São Francisco, e com a defesa civil, que anualmente é impactado por fenômenos climáticos diversos em diferentes regiões. No âmbito externo ao ministério, os autores destacam que um dos maiores conflitos se deu com o lançamento do programa Territórios da Cidadania pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Tal programa, que também criou uma espécie de tipologia de territórios selecionados para serem beneficiados com recursos e ações, angariou muito mais protagonismo no governo, conseguindo obter recursos orçamentários recorrentes para ações programadas em mais de 20 ministérios. Bem além do que foi conquistado pela PNDR.

---

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Ibid.

Porém, pode-se afirmar que o grande concorrente em termos políticos e orçamentários, não apenas para a PNDR, mas para todas as PPEs, tenha sido a instituição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Estes programas, apesar de não terem um caráter expressamente territorial-regional, também recaem com efeitos importantes sobre as dinâmicas econômicas-produtivas e sociais, impactando toda a vida que anima o espaço nacional.

Segundo Tânia Bacelar de Araújo (2013):

*“...algumas “políticas regionais implícitas”, que não são políticas regionais stricto sensu, tiveram impactos regionais positivos a favor das regiões mais pobres. O governo federal, ao perceber que estava mitigando as desigualdades sociais e regionais por outros caminhos – pelo Programa Bolsa Família, pela expansão e pelo aumento do salário-mínimo e da aposentadoria, pela retomada de investimentos em infraestrutura etc. –, de certa forma se esquivou da política regional stricto sensu – neste caso, a PNDR. Por conseguinte, a política regional foi concebida, mas não implementada. Assim sendo, embora não houvesse uma política regional, a dinâmica regional teria melhorado devido a esses impactos positivos das “políticas regionais implícitas”.*

Importa ressaltar que, além de se demonstrarem mais interessantes por seus resultados mais imediatistas, as opções setoriais atendiam diretamente setores produtivos importantes, principalmente aqueles voltados para a expansão agromineral e dependentes das questões logísticas voltadas para a exportação. Assim, o PAC e os desembolsos gerais do BNDES passaram a ser o grande foco dos recursos do Estado e a grande orientação efetiva das ações no território nacional pós-2000. A política social por sua vez, incidia diretamente na população com efeitos instantâneos, o que facilitava a adesão política em torno dessas políticas. Assim, muitas das prioridades e intencionalidades apresentadas nos discursos políticos no começo de 2003 foram, pouco a pouco, sendo arrefecidas e substituídas pela conveniência e oportunidade que os programas setoriais, localistas e de curto prazo apresentavam.

Rocha Neto e Oliveira (2013), corroborando com Araújo (2013), destacam outras ações que também alcançaram grande repercussão no território nacional e que não estiveram sob a governança do MI nem sob o escopo da PNDR. Para o autor, a criação de universidades federais e escolas técnicas e profissionalizante no interior do país, as obras de saneamento e habitação, os gasodutos, refinarias e portos, além das obras que dinamizaram atividades rurais da pequena agricultura, tiveram um grande impacto econômico e social, modificando o espaço e os usos do território. No âmbito social, destacam ainda os impactos regionais-territoriais do Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada e a ampliação ao crédito e ao microcrédito, mesmo não sendo caracterizados por uma dimensão de política regional *stricto-sensu*.

Diante desses problemas apresentados e da crescente perda de força da PNDR, o Ministério da Integração iniciou, entre 2011 e 2013, uma reformulação da Política Regional para tentar sanar alguns desses entraves e reorientar algumas diretrizes. A PNDR Fase2, como ficou conhecida, tentou inserir um novo modelo de governança, novos instrumentos de financiamento, alterou critérios de elegibilidade das regiões prioritárias e buscou inserir as regiões de alta renda no rol de prioridades como “territórios de competitividade consolidada”. Essas reformulações foram consolidadas em um documento que viria a se tornar um novo projeto de lei, porém que nunca seria debatido ou votado no senado ou na câmara legislativa. Novamente, de acordo com Leite, Abreu e Junqueira (2017), apesar de todas as movimentações políticas, alterações de textos e contextos, não foi possível construir condições para consolidar a institucionalidade efetiva da PNDR.

Simone Silva (2015), ao citar uma entrevista anônima com um dos agentes-atores envolvidos na formulação da PNDR, traz uma perspectiva interessante para entender as dificuldades da PNDR. Argumenta que o Ministério da Integração possui atribuições que extravasam sua posição e capacidade institucional. Para o agente-ator, tanto a PNDR quanto a PNOT, que será estudada na próxima subseção, demandavam uma capacidade de coordenação e articulação que um ministério sozinho não possui. Daí emerge a grande dificuldade de conseguir implementar tais políticas. São atribuições e políticas que visam interferir e orientar políticas, planos, programas e ações, inclusive, de outros ministérios e da própria casa civil, cada qual com suas próprias articulações, negociações e interesses internos e externos, o que torna os desafios das políticas do MI quase intransponíveis politicamente.

Outro ponto de vista apresentado por Simone Silva (2015) é o de Carlos Brandão, que observa que, entre 2006 e 2010, no contexto de crescimento econômico, a questão regional encontrou dificuldade de assumir relevância na agenda governamental, como geralmente ocorre nesses momentos; todavia, quando não há crescimento econômico, como no período pós-2013, a questão regional também não entra na pauta política devido à ênfase dada aos problemas conjunturais. Dessa forma, a questão regional não consegue avançar espontaneamente em nenhum cenário.

Em síntese, portanto, pode-se observar que os discursos e as intencionalidades que marcaram a retomada da Política Nacional de Desenvolvimento Regional não conseguiram se firmar, de fato, como uma prioridade na agenda política nacional. Na verdade, seus avanços acabaram sendo cooptados e ressignificados por parte dos agentes-atores políticos que buscavam revigorar e retomar o antigo *Modus operandi* da política regional a fim de favorecer seus interesses particulares. Assim, as novas instituições e instrumentos da PNDR terminaram funcionando de modo reflexo a seus antepassados e a operar com mecanismos de financiamento insuficientes e inapropriados, mantendo velhas práticas políticas inadequadas ao ambiente democrático requerido pela sociedade. Ou seja, a PNDR reavivou a estrutura arcaica de política regional ao qual ela mesmo foi retomada para substituir e evitar.

Isso teve um impacto direto na conformação do panorama econômico-produtivo como observado no Capítulo II. Com efeito, os instrumentos da política regional acabaram atuando no sentido de fortalecer especializações regressivas pelo território nacional ao favorecer, principalmente, os setores ligados à expansão agromineral exportadora. A indústria, por sua vez, foi praticamente subjugada à sua própria sorte, sem orientação ou apoio de maior relevância por parte da PNDR. Fatos que serão melhor apresentados na seção 3.2 deste capítulo. Esse contexto, portanto, contribuiu diretamente para que a PNDR, com seus avanços e retrocessos, ações e inações, favorecesse uma desconcentração produtiva regressiva caracterizada pela reprimarização nacional e pela desindustrialização, ao invés de propiciar uma desconcentração pautada no avanço dos elos de integração nacional.

Por fim, o período pós-2013 foi marcado pelo total enfraquecimento da PNDR, tanto como política nacional quanto como discurso presente na agenda prioritária do Estado. Seus recursos explícitos, apesar de apresentarem leve ascensão, continuaram sendo

capturados pelas frações políticas e territórios teoricamente “não prioritários”. Até que, em 2019, com a chegada de uma nova reorientação institucional, o decreto nº 9.810/19 revogou a PNDR, enterrando todo o trabalho anterior. Em seu lugar foi instituída uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, sem participação, sem debate, sem articulação, sem alarde e nem divulgação. Esta trouxe alterações significativas em seu escopo, porém ainda esvaziadas de capacidades efetivas de realização de sua finalidade proposta: “reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.” O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, por sua vez, permanece esquecido e obstaculizado até o momento.

### **3.1.3 Política Nacional de Ordenamento Territorial**

Dentre os preceitos da Constituição Federal de 1988 está a competência da União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenamento territorial. Fundamentado neste preceito iniciou-se, em 2003, uma série de debates e estudos, liderados pelo Ministério da Integração, porém com importante participação interministerial e de alguns setores da sociedade, principalmente de universidades e acadêmicos, a fim de se construir as bases, conceituais e diagnósticas, do que viria a ser a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) brasileira. Esse esforço resultou na formulação de um documento oficial base e de um projeto de lei, que após tramitações internas, foi encaminhado para a casa civil, em 2009, para ser enviado ao Congresso Nacional como projeto de lei do Executivo. Todavia, o projeto nunca foi encaminhado, sendo abandonado e esquecido nas próprias esferas do executivo e do legislativo. Ou seja, a Política Nacional de Ordenamento Territorial, diferentemente da Política Ambiental e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, nunca se consolidou no ordenamento jurídico como uma política de fato, aprovada e promulgada.

Antes de indagar os motivos que a levaram a esse destino e às possíveis consequências de sua ausência na conformação do panorama econômico-produtivo nacional

pós-2000 deve-se, primeiramente, traçar breves considerações sobre o que de fato seria uma PNOT.

Em termos conceituais, a ideia de ordenamento territorial surgiu ainda na década de 1960 a partir da geografia regional francesa. Freitas (2013) destaca, no entanto, que as concepções sobre ordenamento territorial foram avançando e se diferenciando baseadas nas experiências de planejamento estatal desenvolvidas sobretudo nos países europeus e da América Latina. Em termos práticos, o autor oferece o entendimento de Antônio Carlos Robert de Moraes pautado no contexto brasileiro:

*O ordenamento territorial diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais (biomas, macrorregiões, redes de cidades etc.) e espaços de interesse estratégico ou usos especiais. Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, atentando para a densidade da ocupação, as redes instaladas e os sistemas de engenharia existentes. [...]. O ordenamento territorial busca, portanto, captar os grandes padrões de ocupação, as formas predominantes de valorização do espaço, os eixos de penetração do povoamento e das inovações técnicas e econômicas e a direção prioritária dos fluxos (demográficos e de produtos). Enfim, ele visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas.” (Freitas, 2013, p. 145)*

Essa assertiva é importante pois ela implicitamente destaca tanto a prerrogativa da atuação do Estado, na escala nacional e regional, como orientadora das ações no território, por meio do ordenamento territorial, como evoca a importância de sua atuação a fim de articular as diversas políticas públicas de reatamento territorial-espacial rumo aos objetivos nacionais específicos.

É na essência dessa atuação do Estado como articulador das diferentes políticas públicas, a partir do ordenamento territorial, que emerge a primeira grande especificidade da PNOT, como observa Freitas (2013). De fato, como lembra o autor, citando Marília



Steinberger, todas as políticas públicas são implementadas no território, portanto possuem uma dimensão territorial. Porém, cada política tende a focar e atuar sobre seu objeto “isoladamente”, caracterizando uma desarticulação entre diferentes políticas. É dessa lacuna que surge a relevância de se constituir uma política capaz de articular a dimensão territorial entre todas as outras, ou seja, a PNOT. Diante dessa especificidade, Freitas lembra que para esse objetivo de articulação, a estratégia base de uma PNOT deveria pautar-se pela mediação de conflitos entre diferentes agentes-atores, instituições e esferas político-administrativas que ocorrem no território.

Em síntese, portanto, a importância de uma política de ordenamento territorial reside na sua capacidade de articular as diferentes políticas públicas de rebatimento territorial por meio da mediação dos interesses dos diversos agentes-atores participantes do destino nacional. Para isso, no entanto, seria primordial o interesse e envolvimento participativo de todos esses agentes-atores na construção de uma proposta efetiva de PNOT.

Esse foi o elemento mais importante que faltou nas experiências de planejamento no Brasil observadas nos anos de 1950 até a redemocratização. Apesar desse período em que o ímpeto desenvolvimentista propiciou a formulação e implementação de grandes programas e planos de conteúdo territorial, onde o tema do desenvolvimento e da integração nacional estavam no centro da agenda política, as suas essências eram pautadas na unilateralidade das decisões de gabinete tecnicistas, sem a participação dos agentes-atores diretamente afetados ou interessados pelas orientações dessas políticas.

Mesmo com a redemocratização e a instituição dos Planos Plurianuais (PPAs), principal instrumento de planejamento de médio prazo do sistema governamental brasileiro pós-1988, a lógica orçamentaria e os interesses setorialistas e conservadores acabam por barrar ações estruturantes de maior envergadura e dimensão territorial. (Freitas, 2013)

Foi diante dessa experiência pregressa brasileira e com o intuito de romper as amarras, avançar o planejamento e a articulação entre as diversas políticas nacionais que se iniciaram, em 2003, os debates conceituais que serviriam de base para o Projeto de Lei da PNOT. Primeiro com a participação da academia brasileira<sup>100</sup> e, posteriormente, em parceria

---

<sup>100</sup> Por meio de uma oficina de debates realizada entre 13 e 14 de novembro de 2003 na Escola Nacional de Administração Pública.

com instituições de pesquisa nacionais<sup>101</sup>, a partir de onde se contratou um amplo estudo diagnóstico-propositivo.

Em 2006 foi finalmente publicada a versão preliminar do documento base para a PNOT<sup>102</sup> que apresentou uma síntese de diagnósticos/temas, referencial teórico, marco legal, contexto internacional e nacional, objetivos, diretrizes princípios e instrumentos capazes de subsidiar a formulação da política. Destaca-se, no documento, a definição traçada de ordenamento territorial, que seria entendida como *a regulação de tendências de distribuição das atividades produtivas e equipamentos públicos no território nacional a partir da ação de múltiplos atores, segundo uma visão estratégica*. O objetivo geral definido para a PNOT foi: *estimular o uso e a ocupação racional e sustentável do território, com base na distribuição mais equânime das populações e das atividades produtivas*. A parte propositiva do documento base trouxe seis dimensões em termos de diretrizes e estratégias: político-institucional; econômica; logística; ambiental; sociocultural; e fundiário-territorial. Estas deveriam ser conduzidas de forma multiescalar, considerando o envolvimento de múltiplos agentes-atores e esferas político-administrativas.

Observa-se que o objetivo geral proposto se alinha diretamente com as diretrizes e preceitos da PNDR. Ademais, está estritamente relacionado com uma perspectiva de desenvolvimento regional voltado para o combate das disparidades regionais econômicas, sociais e produtivas. O que estaria na essência implícita esperada do movimento de desconcentração produtiva nacional.

Após a publicação do documento, no entanto, tentou-se, sem sucesso, publicizar o documento e ganhar maior respaldo político para a PNOT por meio de uma série de seminários em diferentes esferas políticas. Em seguida, instituiu-se um Grupo de Trabalho Interministerial que elaborou o Projeto de Lei da PNOT e deu os encaminhamentos para a Casa Civil, em 2009, de onde deveria ter sido direcionada para o Congresso Nacional como projeto de lei do executivo, o que nunca ocorreu.

De acordo com as entrevistas realizadas com agentes-atores diretamente envolvidos no processo de formulação da PNOT, conforme expõem Freitas, Moraes e Alves (2017),

---

<sup>101</sup> Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB); Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica (ABIPTE); e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

<sup>102</sup> BRASIL (2006).

houve um esforço junto às comissões legislativas sensíveis a questões territoriais para que o projeto de lei pudesse ser apresentado ao Congresso Nacional diretamente via legislativo. Porém, nenhum parlamentar se interessou em lançar a PNOT como projeto de lei a partir de uma das casas. Não se formou frente parlamentar e nem sequer houve alguma audiência pública para que alguma comissão escutasse a proposta. Ou seja, ambos os caminhos tentados para uma possível aprovação da PNOT, tanto via executivo quanto legislativo, fracassaram. A PNOT foi de vez abandonada e esquecida após mais de 6 anos de debates, estudos, esforços e tentativas de emplacar a política.

Pode-se especular, entretanto, alguns motivos que levaram a esse abandono com base, novamente, nos relatos de agentes-atores diretamente envolvidos nesse longo processo de construção da PNOT<sup>103</sup>.

Um dos pontos mais destacados relaciona-se com a perspectiva concorrencial entre a PNOT e outras políticas em formulação no período. Dentre estas estaria a PNDR, que teria sido o grande foco do MI e do Governo Federal naquele momento. Conforme comentam alguns agentes-atores, o debate sobre o ordenamento territorial avançou, porém ficou obscurecido na agenda do governo pela própria PNDR.

Se por um lado esse fato revela uma grande desarticulação na condução dos debates e da ação pública, uma vez que a PNOT e a PNDR são duas políticas que apresentam um caráter eminentemente interdependentes. Por outro lado, deve-se refletir que a PNDR é uma política dotada de instrumentos e recursos que efetivamente são direcionados e aplicados no território pela sua disponibilização a determinados agentes-atores. Como poderá ser verificado na seção 3.2, no entanto, grande parte dos recursos acabaram sendo capturados por setores não diretamente prioritários das próprias diretrizes da PNDR. Ademais, a maior parte desses recursos foram destinados justamente para beneficiar os setores primários da economia, em consonância ao panorama econômico-produtivo envolto no ciclo das *commodities*.

Articular a PNDR com a PNOT, entretanto, poderia inserir novos parâmetros, novas diretrizes e orientações não diretamente alinhados aos interesses desses grupos beneficiados, que como visto anteriormente se fortaleceram e passaram a compor a maioria do Congresso

---

<sup>103</sup> Relatos que estão disponíveis e mais bem aprofundados em Freitas (2013) e em Freitas, Moraes e Alves (2017)

Nacional. Essa perspectiva pode ajudar a explicar a total falta de interesse do legislativo de “comprar” a ideia de uma PNOT que pudesse interferir nos recursos e investimentos destinados ao *lobby* agromineral. Como ressalta um dos agentes-atores, a natureza ampla e o horizonte de longo prazo da PNOT também se constituía como um entrave, uma vez que eles não se ligam aos interesses específicos/imediatos e não se constituem como “dividendo eleitoral” por meio do voto.

Outro ponto a destacar, conforme alegam os agentes-atores envolvidos com a PNOT, é que a própria política não se inseria nos objetivos mais amplos do governo federal, que estava focado na construção do PAC e sua implementação via PPA, em 2007. Para eles, o PAC era a prioridade e foi formulado sem diálogo com as outras políticas que estavam sendo elaboradas ou implementadas. Além disso, ele solapou qualquer iniciativa de uma melhor articulação pensada a nível de ordenamento territorial nacional ao incorporar, redefinir e orientar todas as grandes obras e investimentos a partir de 2007 de forma “unilateral”. Destaca-se que apesar de sua inegável relevância para alavancar os investimentos setoriais e conduzir obras importantes pelo território nacional, a experiência do PAC também resultou em caos de obras mal direcionadas e projetos e investimento equivocados que incorreram em obras paradas, perda de recursos e pouco impacto no combate às disparidades regionais. Além disso, grande parte dos recursos também acabaram sendo direcionados a atender gargalos e demandas relacionadas ao fortalecimento do setor agromineral brasileiro, o que também explica a sua prioridade como projeto político imediatista.

Assim, diante desse contexto, pode-se questionar se a PNOT foi abandonada e esquecida ao acaso ou se foi intencionalmente obstaculizada a fim de atender, ou não atrapalhar, os interesses de grupos e *lobbies* específicos de determinados agentes-atores, principalmente dos setores agrominerais, que seriam aqueles mais afetados por uma política de maior envergadura territorial?

Nesse caso, pode-se concluir que a ausência de uma PNOT, no caso brasileiro, capaz de efetivamente orientar e estimular o uso e a ocupação racional e sustentável do território, com base na distribuição mais equânime da população e das atividades produtivas, teve um impacto direto na constituição do panorama de desconcentração produtiva regressiva nacional.

### 3.1.4 Política Nacional Urbana

Para pensar e analisar a importância de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e sua influência no panorama econômico produtivo pós-2000 é necessário primeiro refletir sobre a condição de relevância que o meio urbano possui em todo o contexto civilizatório humano.

É fato que o desenvolvimento da agricultura, há cerca de 12 mil anos atrás, permitiu que os humanos passassem a ser agentes de seu próprio destino. Isso possibilitou não apenas a passagem de uma vida caçadora-coletores para um modo de vida baseado na produção e no assentamento local. Possibilitou, também, todo o florescer da sociedade e de novas formas de significação da vida e do espaço onde ela se desenvolve. Essa revolução social resultante do desenvolvimento agrícola, no entanto, se materializou não apenas no campo, mas principalmente nos agrupamentos humanos. Estes, em diferentes fases da história das civilizações, se apoderaram do campo para construir verdadeiros impérios, onde as bases civilizatórias foram erguidas no seio dos grandes centros urbanos.

Não significa dizer que há uma sobreposição de importância, que o urbano subjugou o rural, diminuindo sua relevância. Significa observar que a história humana construiu uma indissociável relação simbiótica entre o rural, o urbano e o desenvolvimento civilizatório.

Assim, foi nas cidades-estados gregas, principalmente em Atenas, que se desenvolveu boa parte da filosofia e da política que passaram a influenciar toda uma forma de pensar e viver ocidental. Foi a partir de Roma, com sua concepção social, política e econômica, que se construiu um dos maiores impérios já vistos na história humana. Este influenciou o modo de vida, a produção e as relações de poder em toda a sua dimensão. No Oriente, todas as grandes civilizações, dos persas aos mongóis, dos chineses aos japoneses, todos tiveram sua expressão constitucional comandada a partir dos grandes centros urbanos. Mais tarde, foi a partir das grandes metrópoles europeias que o mundo começou a ser integrado. Primeiramente pelo avançar das relações mercantilistas. Posteriormente, pelos avanços da revolução industrial, que acelerou as dinâmicas urbanas, potencializando sua capacidade de impactar o avançar da história mundial e alterar os espaços nacionais pelos diferentes usos territoriais demandados pelas forças capitalistas.

Ao longo de toda a história humana, as cidades tiveram um papel de primazia no avançar civilizatório e no desenvolvimento das sociedades. Essa constatação pode ser evidenciada, mesmo que anedoticamente, pela mera observação arquitetônica de um passado de imponência urbana. O Parthenon, as ruínas de grandes anfiteatros e grandes avenidas, em Atenas; o Coliseu, os aquedutos, os grandes prédios públicos e as grandes estruturas urbanas, em Roma; os grandes monumentos, as muralhas e edificações milenares no oriente; tudo isso são evidências de um avançar civilizatório humano que sempre primou com atenção para o desenvolvimento urbano como expressão material de suas características sociais, culturais e econômicas.

Logo, pode-se argumentar que as intervenções estatais, em diferentes escalas, na construção do urbano fazem parte natural e indissociável da história humana e do avançar civilizatório. Relegar essa missão ao acaso seria abrir mão não apenas da capacidade de ordenar e “corrigir” as deficiências dos processos de urbanização, mas também da possibilidade de expressar os valores culturais e sociais de uma nação. É dessa constatação que emerge a grande relevância de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), principalmente para os tempos modernos de grandes revoluções tecnológicas e aprimoramentos do conhecimento.

Portanto, trazendo essa perspectiva e consciência para a realidade concreta brasileira, facilmente percebe-se, diante do caótico cenário urbano nacional, como o país tem falhado em implementar uma das políticas espaciais de maior relevância para o desenvolvimento nacional. Como será apresentado a seguir, apesar das tentativas incipientes de aplicar uma política urbana de orientação nacional, no recente passado pré-democrático, estas não se solidificaram como instrumentos capazes de solucionar os entraves urbanos que afetam a vida e as possibilidades de um avanço econômico-produtivo mais eficiente.

Dessa forma, pode-se afirmar que a primeira tentativa de implementação de uma PNDU, ao menos no período republicano, vai surgir somente na década de 1970 como parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PNDII). Neste, a PNDU trazia ações para a busca de solução aos crescentes problemas decorrentes do acelerado processo de urbanização que estava em curso naquele período. Dentre estas ações destacava-se as relacionadas a infraestrutura urbana e o fortalecimento das atividades econômicas a serem priorizadas em cada região de acordo com suas potencialidades e funções econômicas e sociais. Destaca-se

que as metrópoles assumiram um papel relevante na atenção da política com estratégias especificamente voltadas para atuar no sentido de uma desconcentração intraregional que pudesse desafogar estes grandes centros e ao mesmo tempo fortalecer centros médios diante da pulverização de pequenas cidades no interior, desprovidas devidos equipamentos urbanos e possibilidades produtivas.

O PND III, que regeu o período de 1980 a 1985, trouxe uma dimensão de PNDU que supera o exclusivismo econômico, com avanço de uma maior perspectiva social na busca do desenvolvimento, com interesse também voltado para a desconcentração inter e intraregional.

Portanto, como pode-se verificar nos próprios discursos escritos de políticas implementadas pós-1970, a desconcentração produtiva e populacional já era almejada com grande expectativa de que ela pudesse contribuir para uma melhora tanto dos crescentes problemas urbanos, decorrentes do rápido processo de urbanização advindo dos intensos fluxos migratórios, quanto da interiorização do desenvolvimento pela geração de emprego, renda e infraestrutura nas cidades de pequeno e médio porte.

Com a redemocratização a Política Urbana passou a ser um preceito constitucional pós 1988. Porém, com o período neoliberal, houve pouco espaço e atenção que pudessem fornecer os subsídios necessários para a formulação de qualquer política de maior envergadura.

A partir de 2003, diante da reorientação institucional, os debates acerca de uma PNDU são retomados sob a chancela do recém-criado Ministério das Cidades. Essa retomada foi marcada por uma grande participação de diferentes agentes-atores, da sociedade, do governo e de diferentes organizações interessadas na temática, na construção de uma nova política urbana em escala nacional. Essa participação se deu, primordialmente, por meio dos debates ocorridos durante as Conferências Nacionais das Cidades (CNC), que tinham como ponto focal justamente a formulação da PNDU. A construção da política, portanto, tinha um forte componente coletivo, social-participativo. (Serrano, 2013)

Já na primeira CNC, realizada ainda em 2003, o texto-base da conferência trazia reflexões e diagnósticos para os problemas urbanos brasileiros. Além disso, destacava os princípios e diretrizes para uma nova PNDU, aprovados no âmbito da própria CNC. Dentre as diretrizes propostas é relevante sublinhar duas delas: a redução das desigualdades

regionais e a promoção do planejamento e a gestão territorial. Essa dimensão exposta entre as diretrizes é importante porque reconhece a simbiótica relação entre as problemáticas urbanas e as desigualdades regionais, indicando implicitamente a exigência de um esforço combinado e articulado entre diferentes políticas espaciais.

Nas demais CNCs, ocorridas em 2005, 2007 e 2010, houve avanços em diversas questões, principalmente na consolidação da PNDU como orientadora das ações estatais no objetivo de reduzir as desigualdades sociais e regionais e garantir o direito de todos a uma cidade inclusiva. Outro ponto de destaque é o reforço na perspectiva da manutenção da participação coletiva na construção da PNDU e na necessidade de articulação entre os entes federativos e as diversas políticas públicas, principalmente setoriais. Ressalta-se, ainda, que a 3ª CNC preocupou-se em construir o que seria o marco legal para a PNDU, propondo inclusive a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), como instrumento de gestão para a implementação da política, e um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, para auxiliar a execução dos objetivos acordados.

Apesar de todo o esforço, discussões e expectativas na construção e formulação da PNDU, no entanto, ela não se consolidou como um projeto de lei passível de ser inserido no ordenamento legal brasileiro. Para Serrano (2013), entretanto, a política urbana, como as demais, não pode ser limitada apenas ao discurso escrito, concreto e aprovado oficialmente. Para a autora, as intencionalidades, sociais, políticas, particulares e estatais envolvidas na construção da PNDU, os conflitos existentes no espaço urbano e a própria retomada da formulação da política são, por si só, elementos constituintes e definidores dela. Costa, Gomes e Adriano (2017), por sua vez, argumentam que, apesar da inexistência de uma lei específica para a PNDU, na verdade, pode-se afirmar que há uma PNDU em processo de construção no país. Isso porque o próprio processo de formulação da política influenciou um conjunto de decisões, intenções, propósitos e formas de aplicação das ações do estado no território, mesmo que efetivados por meio de planos e programas setoriais e de uma legislação esparsa. Deve-se observar, também, que ao longo desse processo de construção da PNDU, houve a aprovação legislativa de diversos outros instrumentos legais que também



tratam da questão urbana e que se compõem como um arcabouço legal para a própria PNDU.<sup>104</sup>

Porém, apesar da intencionalidade e influência expressas no processo de formulação da PNDU, nos discursos escritos e não escritos e no âmbito da condução política do Ministério das Cidades, pode-se questionar: qual teria sido o papel de fato da PNDU e da atuação do Ministério na constituição do panorama de desconcentração produtiva regressiva, reprimarização e desindustrialização pós-2000?

Para buscar possíveis respostas para essa pergunta deve-se, primeiro, refletir a questão sob três prismas interrelacionados a fim de desvendar como a PNDU impactou no panorama econômico-produtivo pós-2000: o primeiro diz respeito à estrutura política voltada para conduzir a política e atender as diferentes demandas dos agentes-atores interessados nela; o segundo relaciona-se com o embate de forças entre os diferentes agentes-atores a fim de direcionar a política a seus interesses; e o terceiro e último diz respeito ao próprio conteúdo da política e sua capacidade de articulação com outras políticas.

Com relação ao primeiro prisma, Costa, Gomes e Adriano (2017) explicam que a criação do Ministério das Cidades foi um marco na busca de integrar diversas políticas setoriais urbanas. Sua estrutura contava com três secretarias nas áreas de habitação, saneamento e mobilidade urbana e desenvolvimento urbano que deveriam formular, conduzir e integrar as diversas políticas de cada setor. Contudo, conforme argumentam, embora essas secretarias tivessem princípios e diretrizes em comum elas continuaram operando de forma desarticulada, com critérios próprios e orçamentos específicos, não conseguiram introduzir uma concepção territorial abrangente capaz de articular a política urbana e superar o setorialismo dos diversos planos e instrumentos.

Com relação ao segundo prisma, apesar de o processo de formulação da PNDU primar pelo caráter social-participativo, na prática a tradições tecnocrática e a influência de determinados setores do capital tiveram primazia no processo, gerando importantes embates e tensões com o restante dos agentes-atores, especialmente com os movimentos sociais.

---

<sup>104</sup> Costa, Gomes e Adriano (2017) destacam o Estatuto da Cidade; a lei que rege as parcerias público-privadas; a lei de consórcios intermunicipais; a Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; a Lei da Política de Saneamento; a Lei que dispõe sobre o MCMV; a lei que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana; e o Estatuto da Metrópole.

Como revelam Costa, Gomes e Adriano (2017) essas tensões se deram tanto entre os agentes-atores da sociedade civil e o Estado como entre os próprios agentes-atores. No primeiro caso, as tentativas de trazer maior capacidade de deliberação popular para as decisões e orientações do SNDU e do FNDU esbarraram na defesa da ideia de que essas atribuições eram prerrogativas restritas aos agentes do estado, cabendo apenas uma participação consultiva dos conselhos populares. No segundo caso, os autores explicitam que apesar de os movimentos sociais serem os agentes-atores mais visíveis no âmbito da execução da PNDU, eles não são os que mais influenciam a formulação e condução da política. Explicam que, no primeiro momento da construção da nova PNDU, entre 2003 até 2007, houve de fato uma fase caracterizada pela construção democrática, intersectorialidade e transversalidade com maior relevância e participação social. Porém, após 2007, há uma crescente inflexão dessa tendência e cooptação da PNDU a fim de atender interesses associados a segmentos ligados ao capital produtivo e financeiro.

Essa inflexão, portanto, vai reorientar e focar as ações e recursos do Ministério das Cidades para o atendimento de duas políticas setoriais de grande envergadura: O Programa de Aceleração do Investimento (PAC), lançado em 2007, que direcionou os recursos e esforços na expansão da infraestrutura e do crescimento do mercado interno; e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançado em 2009, que direcionou volume recurso financeiro na produção habitacional. Este segundo, inclusive, foi incorporado ao próprio PAC.

Apesar da importância desses programas, Costa, Gomes e Adriano (2017) trazem argumentos que evidenciam que o foco prioritário dado a eles acabou por sobrepor diversos outros programas e ações importantes para a condução da política urbana em seu contexto territorial-espacial. Assim, relevantes obras e políticas voltadas para outros setores como saneamento, mobilidade urbana, drenagem e abastecimento de água, esgoto, iluminação pública e outras, principalmente nas regiões urbanas mais necessitadas, acabaram sendo postas em segundo plano ou abandonadas. De acordo com os autores, isso deveu-se justamente pela cooptação da PNDU pelos interesses dos setores ligados ao capital em contraposição aos interesses sociais de melhoria de vida nas cidades. Além disso, a desarticulação governamental exerceu um papel importante. Lembram que o próprio MCMV foi formulado sob a coordenação não do Ministério das Cidades, mas sim da Casa Civil e do Ministério da Fazenda com participação direta do setor imobiliário e da construção civil.

Muitos dos demais agentes-atores da sociedade civil, reunidos no Conselho das Cidades (ConCidades) nem sequer tinham conhecimento do programa até seu lançamento, sendo pegos de surpresa com o anúncio do programa.

Essa constatação traz à tona uma importante dissonância entre o discurso escrito e não escrito da PNDU e as verdadeiras ações conduzidas pelo Estado, que no final acabam retornando ao caráter tecnocrático, autoritário e com pouca perspectiva da dimensão territorial-espacial na aplicação efetiva das políticas públicas.

Por fim, o terceiro prisma, que está diretamente associado aos dois primeiros, relaciona-se ao conteúdo em si da ideia de uma PNDU. Observe-se que apesar de ela trazer como diretriz o entendimento da importância das desigualdades regionais na conformação dos problemas urbanos, suas orientações e prioridades são muitas vezes desconexas dessa perspectiva. Para isso ela deveria trazer uma compreensão mais explícita de como esses problemas urbanos nacionais estão relacionados às forças capitalistas que atuam e configuram o espaço nacional. De fato, a prevalência da tendência concentradora da atividade capitalista e suas orientações pelo território, em geral, relacionam-se a já discutida perspectiva das economias e deseconomias de escala, que é marginalmente discutido na PNDU.

Assim, como já exposto no capítulo I, o capital ao buscar concentrar-se nos grandes centros, devido às economias de escala, favoreceu uma rápida expansão da urbanização e dos fluxos migratórios para estes grandes centros, especialmente do Sudeste. Movimento que acarretou a explosão dos complexos problemas urbanos das grandes capitais nacionais. Por outro lado, é diante justamente da exacerbação destes mesmos problemas que surgem as deseconomias de escala que irão afetar a atividade capitalista e impor restrições para a sua expansão e desenvolvimento. Assim, resta ao capital ou movimentar-se em busca de novas economias de aglomeração ou ser impactado até o ponto de desintegrar-se localmente. Ou seja, cria-se um paradoxo onde o crescimento dos problemas urbanos das grandes metrópoles dificulta a permanência de novos empreendimentos ao passo que a estagnação de outros lugares não gera oportunidades de locomoção deste capital para outras áreas. O capital se vê aprisionado e sem saída numa situação de deseconomias de escala.

Assim, a falta de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano está diretamente associada com o avançar galopante da desindustrialização. Isso porque a

indústria, diferente do setor primário, se materializa primordialmente nos meio urbano. Logo, está suscetível aos problemas urbanos caracterizados pelas deseconomias de escala. Apesar da literatura recente sobre desindustrialização diminuir a relevância das deseconomias no amplo movimento de perda do poderio do setor industrial, é fato que elas ainda representam sim pontos que desfavorecem a constituição industrial no meio urbano. Isso porque essas deseconomias estão relacionadas às dificuldades logísticas do meio urbano, aos altos valores imobiliários, aos problemas de segurança, dificuldade de acesso de funcionários etc.<sup>105</sup>

O resultado é a crescente pressão do desemprego e da falta de perspectiva de vida e dignidade para a população que se aloca em uma região na busca de um capital que não tem mais condições de absorver esse excedente. Todo esse contexto é o que acaba por intensificar tanto as desigualdades regionais quanto sociais do país.

Portanto, seria vital que a PNDU contemplasse com prioridade uma perspectiva que pudesse atuar no sentido de amenizar as deseconomias de escala nos grandes centros urbanos e, ao mesmo tempo, criar oportunidades de novas economias de escala nas cidades de pequeno e médio porte. Além disso, deveria considerar a totalidade espacial do contexto urbano e não atuar apenas na solução de problemas pontuais presentes dos centros urbanos. É necessário ir além, refletir e criar condições para o desenvolvimento futuro destes em estreita articulação com as demais políticas públicas espaciais, sem as quais se torna difícil a superação efetiva das desigualdades socioespaciais brasileiras.

Portanto, pode-se concluir que apesar da importância e da inovação trazida pela grande participação social na construção de uma PNDU, as ações efetivas consolidadas no território pouco contribuíram na superação das desigualdades sociais e regionais brasileiras. Na verdade, elas também acabaram por favorecer, ao serem cooptadas pelas opções setoriais de política urbana desconexas do contexto territorial-espacial, a consolidação do panorama de desconcentração produtiva regressiva nacional, pautada na reprimarização e, principalmente, na desindustrialização. Portanto, uma política urbana efetiva deveria contemplar uma série de orientações e instrumentos que pudessem combater as deseconomias de escala para ajudar e favorecer o setor industrial. Isso inexistente no contexto

---

<sup>105</sup> Para aprofundar melhor sobre a questão das econômicas e deseconomias de escalas pode-se consultar Diniz (1993).

da política nacional urbana. Essa inação, por conseguinte, induz não apenas a desindustrialização relativa nacional, mas contribui para uma efetiva dificuldade do setor, principalmente do intensivo em trabalho, em conseguir manter trabalhadores e ampliar o número de estabelecimentos industriais no meio urbano.

Como concluem Costa, Gomes e Adriano (2017), a experiência da PNDU pós-2000 não conseguiu evitar que a política fosse inserida em uma agenda de crescimento econômico voltada aos interesses dos setores ligados ao capital. Além disso, a aplicação de recursos sem planejamento urbano deslocou grande contingente populacional de menor renda para as áreas mais distantes das cidades, exercendo pressão sobre a mobilidade urbana e agravando a crise urbana brasileira.

### **3.1.5 Política Nacional Rural**

Conforme apresentado na abertura do Capítulo I, a essência da formação econômica-produtiva do Brasil está fundamentada na herança rural deixada pelos portugueses ao longo do processo de colonização do território brasileiro. Holanda (1995), explica que essa herança deixou marcas sociais, políticas e econômicas profundas na constituição do país. Prado Junior (2000), por sua vez, ressalta foi em torno dessa essência rural, voltada ao comércio exterior primário, que se organizaram as estruturas sociais e econômicas do Brasil.

Dessa forma, para se compreender melhor os desafios da Política Rural, é necessário retornar um pouco no tempo e discorrer brevemente sobre alguns fatos históricos relevantes que impactaram na formação das estruturas econômicas-sociais desse Brasil rural.

Nesse propósito, deve-se frisar que um dos marcos iniciais da consolidação das estruturas desse Brasil de raízes rurais foi a Lei de Terras, ainda em 1850, que regulamentou o direito à propriedade da terra. Esta passou a reconhecer a propriedade apenas das terras outorgadas pelo Estado ou compradas de proprietários com títulos, acabando com a posse por comprovação de uso, herança ainda do princípio *uti possidetis*. Esse dispositivo legal sacramentou uma estrutura rural caracterizada pelo grande latifúndio e fortaleceu definitivamente uma aristocracia rural com crescente influência na política nacional.

Como argumenta Westin (2000), a Lei de Terras foi determinante para a concentração fundiária brasileira e para os insolúveis conflitos no campo, advindos do choque entre os latifundiários e as parcelas sociais excluídas da possibilidade de usar o território. De fato, como expõe o autor, o próprio movimento abolicionista vai impulsionar uma reação da aristocracia rural a fim de garantir suas posses e hegemonia. Não por acaso, a Lei de Terras nasce apenas duas semanas depois de Dom Pedro II assinar a Lei Eusébio de Queirós, que proibiu o tráfico e a entrada de escravos africanos no Brasil. Assim, eliminava-se o risco de escassez de mão de obra nos grandes latifúndios ao tornar ilegal a invasão e a ocupação da zona rural. Tanto ex-escravos quanto imigrantes pobres europeus ficariam impedidos de ter suas próprias terras, transformando-se em abundância de mão de obra barata para as grandes propriedades rurais. Além disso, as taxas previstas na lei para a regularização da terra, fora os altos valores para a compra e titulação, impunham-se como uma restrição financeira quase intransponível para a aquisição e manutenção de terras por parte de camponeses e trabalhadores assalariados. Esse cenário conduziu o Brasil a um destino de conflitos e violências no campo e ao surgimento de uma massa de trabalhadores rurais sem terra.<sup>106</sup>

Mello e Gualda (2013) destacam que, desde então, o fortalecimento dessa aristocracia rural nos quadros da política nacional favoreceu a promulgação de leis e intervenções do Estado voltadas a atender os interesses político-econômicos desses agentes-atores. Estes tiveram um papel primordial, inclusive, na queda da monarquia e na instauração do período republicano no Brasil. A partir daí, a política econômica republicana seria orientada basicamente pelo desenvolvimento do complexo agroexportador, atrasando o processo industrial e deixando em segundo plano a expansão do mercado interno.

No entanto, a partir de 1930, como evidenciado no Capítulo I, começa a ocorrer uma grande revolução na estrutura produtiva nacional, com o avançar da industrialização, e transformações territoriais-espaciais intensas com o rápido movimento de urbanização.

Todavia, no meio rural, o setor agroexportador baseado no grande latifúndio continuou evidenciando forte prestígio e influência política e econômica no país. Sua promoção e desenvolvimento continuou sendo o principal objetivo das políticas públicas

---

<sup>106</sup> Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>> Acesso em 02/11/2022.

rurais no Brasil. Além disso, boa parte dos investimentos setoriais em infraestrutura foram sendo conduzidos a fim de favorecer a expansão e abertura de novas fronteiras agrícolas e facilitar a comercialização e o escoamento dos produtos, tanto para o mercado interno quanto externo.

Como explicam Mello e Gualda (2013), esse foco das políticas públicas rurais no setor agroexportador foi intensificado com as crises dos anos de 1980. O objetivo era gerar divisas que pudessem diminuir os elevados déficits na Balança Comercial e de pagamentos. Isso fortaleceu ainda mais os agroexportadores, a concentração fundiária e a emergência do capital financeiro na produção agrícola, representada pelo agronegócio.

Dessa forma, pode-se observar que até o final da década de 1980, apesar de toda a problemática da questão agrária, houve pouca atenção direcionada para resolver os conflitos no campo e inserir os pequenos agricultores e os trabalhadores sem-terra no circuito das políticas públicas. Ou seja, pode-se afirmar que, desde o período colonial, foi o grande latifúndio e o modelo primário exportador a opção primordial do Estado brasileiro na condução das intervenções no meio rural.

Apesar disso, como também observado no Capítulo I, a conformação do mercado interno pelos estímulos propagados a partir da industrialização no Sudeste conseguiu integrar, mesmo que parcialmente, as economias regionais. Isso contribuiu para romper o caráter fragmentário destas e seu vínculo econômico-produtivo quase exclusivo com as demandas do exterior. A industrialização permitiu o surgimento de encadeamentos, para frente e para trás, na economia nacional que propiciou certa diversificação produtiva em várias regiões. Isso contribuiu, inclusive, para que os produtos industriais superassem os básicos na pauta exportadora brasileira ainda na década de 1970, como visto no Capítulo II.

Esse constante fortalecimento do mercado interno associado ao vertiginoso crescimento da população brasileira começou a pressionar pela oferta de alimentos da produção rural. Assim, a necessidade eminente de produção agrícola para o mercado externo, a fim de garantir divisas para gerir o balanço de pagamentos, começou a conflitar com a necessidade vital de garantir a oferta de alimentos para o mercado interno e, inclusive, conter os processos hiperinflacionários. O dilema revelou que o Brasil não poderia continuar focalizando a política rural apenas no agronegócio exportador. Associado a esse cenário, ressalta-se que as tensões no campo, advindos dos pequenos agricultores e dos grupos sociais

excluídos das atividades agrícolas, se tornaram cada vez maiores diante da crise dos anos de 1980 e de seus processos inflacionários que dificultavam o acesso aos recursos do Estado e ao financiamento. As demandas por mecanismos de proteção da agricultura familiar e de subsistência, por linhas de financiamento, por desapropriação de terras improdutivas, além dos protestos e ocupações promovidas pelo MST, ganharam força e exigiam uma resposta do Estado.

Dessa forma, como abordam Gama e Leite (2017), foi somente nos anos de 1990 que a política rural começou a dar maior atenção às reivindicações por uma política específica para os agricultores familiares visando dirimir os conflitos no campo e trazer uma maior proteção à produção interna.

Desde então, como apresentam Mello e Gualda (2013), os interesses envolvidos na forma como as políticas públicas rurais vêm sendo conduzidas no Brasil são resultado e expressão desse histórico conflito agrário entre setores da produção rural voltadas para exportação, representados, principalmente, por grandes produtores e latifúndios expansionistas, e segmentos da produção rural interna, representados em grande parte por produtores de pequeno e médio porte e da agricultura familiar. Esse embate, além de evidenciar as estruturas historicamente cristalizadas no território e na práxis sociopolítica nacional, desnuda diferentes interesses e demandas por políticas públicas que impactam diretamente tanto na organização administrativa do Estado quanto na sua atuação sobre o meio rural.

Diante dessa perspectiva, em 1998, a fim de atender às demandas da agricultura familiar e dos demais setores voltados a garantir a produção da agricultura para o mercado interno, o Brasil passou a ter dois ministérios atuando sobre o meio rural: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), ligado, predominantemente, às demandas do agronegócio exportador; e o MDA, direcionado para a agricultura familiar e de pequeno porte e para as questões fundiárias, atendendo movimentos e entidades que buscam alterações no ordenamento agrário. Cada um deles, portanto, com políticas, planos, programas e recursos próprios e independentes. Como observam Mello e Gualda (2013), essa divisão evitou o embate entre propostas divergentes uma vez que cada Ministério atendia às demandas do segmento relacionado à sua concepção de desenvolvimento. Porém, a falta de diretrizes norteadoras de uma política pública rural abrangente acaba por criar



descontinuidades e inconsistências na aplicação territorial dessas propostas, que se resumem a atender demandas pontuais de cada segmento.

A partir dos anos 2000, com o avançar do ciclo de *commodities*, as políticas públicas direcionadas ao agronegócio exportador voltaram a ser priorizadas. Além disso, observa-se um fortalecimento do lobby do agronegócio na política nacional, com grande crescimento da bancada ruralista no Congresso Nacional. Gama e Leite (2017) mostram que a política Agrícola conduzida pelo MAPA, entre 2003 e 2009, contribuiu para um salto de 111% em termos de exportações de produtos do agronegócio, passando de U\$\$ 30,6 bilhões de dólares, em 2003, para U\$\$ 64,7 bilhões no final de 2009. Esse aumento esteve diretamente relacionado à elevação do crédito para o setor exportador, que cresceu 241% no mesmo período. Além dos programas do MAPA, até mesmo os recursos da política regional explícita, como dos Fundos Constitucionais, acabaram sendo utilizados pelo setor agroexportador com pouca adesão às diretrizes regionais da PNDR.

Dessa forma, apesar de avanços relacionados às questões fundiárias e ao atendimento das demandas da agricultura familiar, por parte das políticas públicas conduzidas no âmbito do MDA, foram os interesses estratégicos dos grandes produtores e as políticas no âmbito do MAPA que foram colocados no centro da agenda e na prioridade estatal. Tanto que no período de crise iniciado após 2013 o próprio MDA foi extinto, em 2016, tendo suas competências transferidas para a Casa Civil da Presidência da República. Para Gama e Leite (2017), o fim do MDA interrompeu o processo de construção e de fortalecimento dos programas ligados à agricultura familiar, alterando drasticamente as características e formas de ação do Estado em relação aos agentes-atores do meio rural.

Essa dualidade e dissonância entre as ações estatais na condução das políticas rurais no Brasil teve impactos diretos na produção primária nacional. Enquanto a produção voltada para o mercado externo bate recordes seguidos, a produção voltada para o mercado interno tem se enfraquecido, pressionando a disponibilidade de produtos e pressionando a inflação de alimentos, o que piora o quadro nacional de insegurança alimentar das famílias mais vulneráveis.

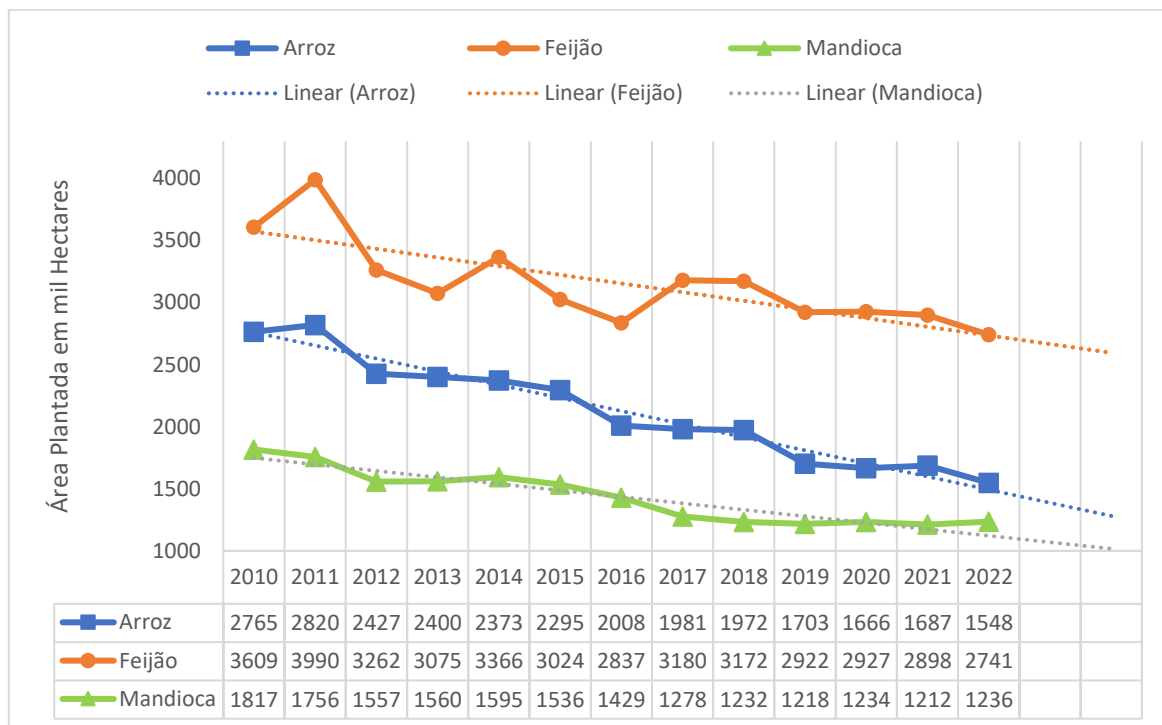
Segundo o levantamento “Perspectivas para a Agropecuária”<sup>107</sup>, realizado pelo CONAB, em 2022 a área plantada de feijão, arroz e mandioca, base da alimentação das

---

<sup>107</sup> CONAB (2022)

famílias brasileiras, atingiu a sua menor extensão dos últimos 45 anos. Com relação especificamente ao arroz, entre 2010 e 2022, a área plantada caiu mais de 44%, passando de 2.765mil para 1548mil hectares. Mesmo com o aumento da produtividade, o volume produzido também tem caído constantemente no período nas três culturas.

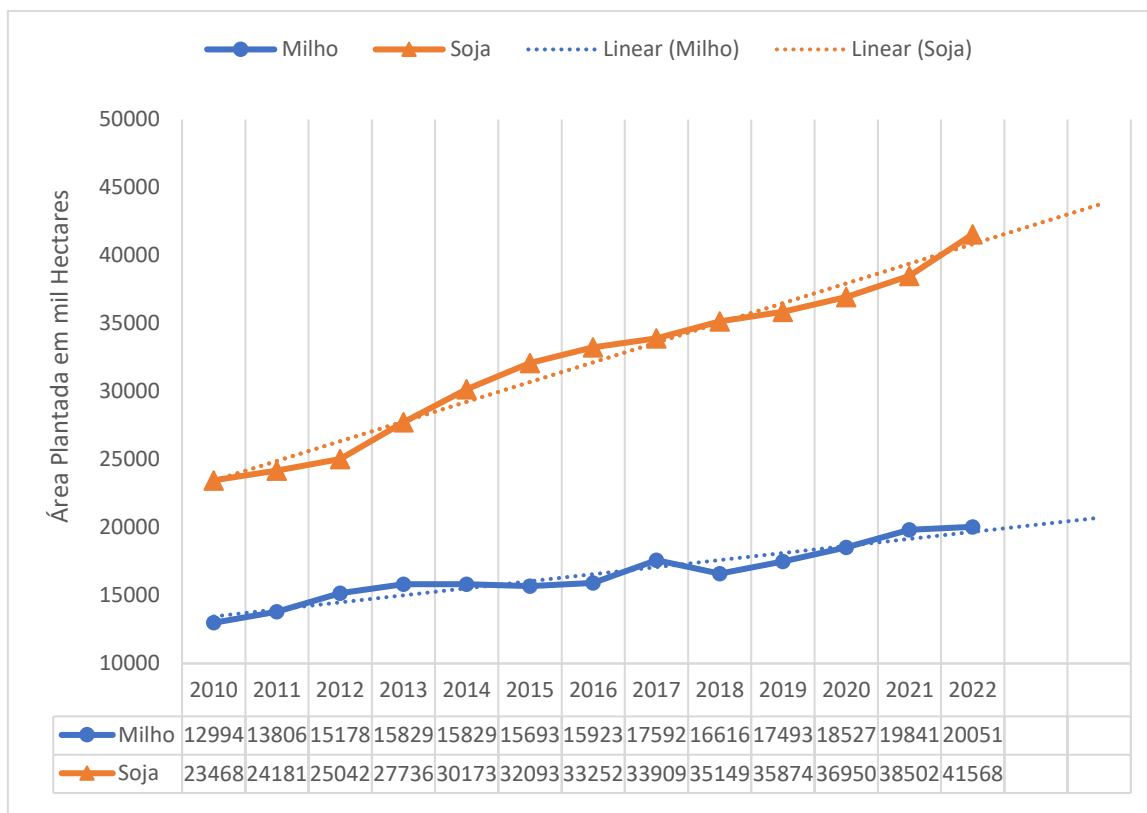
**Figura 11: Total da Área Plantada de Arroz, Feijão e Mandioca no Brasil (em mil / ha)**



Fonte: MAPA (2021); CONAB (2022); IBGE (PAM 2022)

Em contrapartida, a área plantada da soja e milho, grãos diretamente relacionados com a demanda exterior, apresentaram crescimento exponencial entre 2010 e 2022, com expansão de 75% e 54% respectivamente. O caso da soja, especificamente, é impressionante. Sua área plantada em 2022 no Brasil ultrapassou a marca de 41 milhões de hectares, o que é superior a todo o território da Itália e de Portugal somados. Sozinha ela representa mais de 60% da área plantada do país, que gira em torno de 64 milhões de hectares. Ainda, a produção total de grãos do Brasil em 2022 ficou em torno de 280 milhões de toneladas, sendo que a soja participa com metade desse total, 145 milhões de toneladas. O milho, por sua vez, responde por mais 105 milhões de toneladas produzidas. Portanto, apenas o milho e a soja sozinhos são responsáveis por quase 90% do total de grãos produzidos no país.

**Figura 12: Total da Área Plantada de Soja e Milho no Brasil (em mil / ha)**



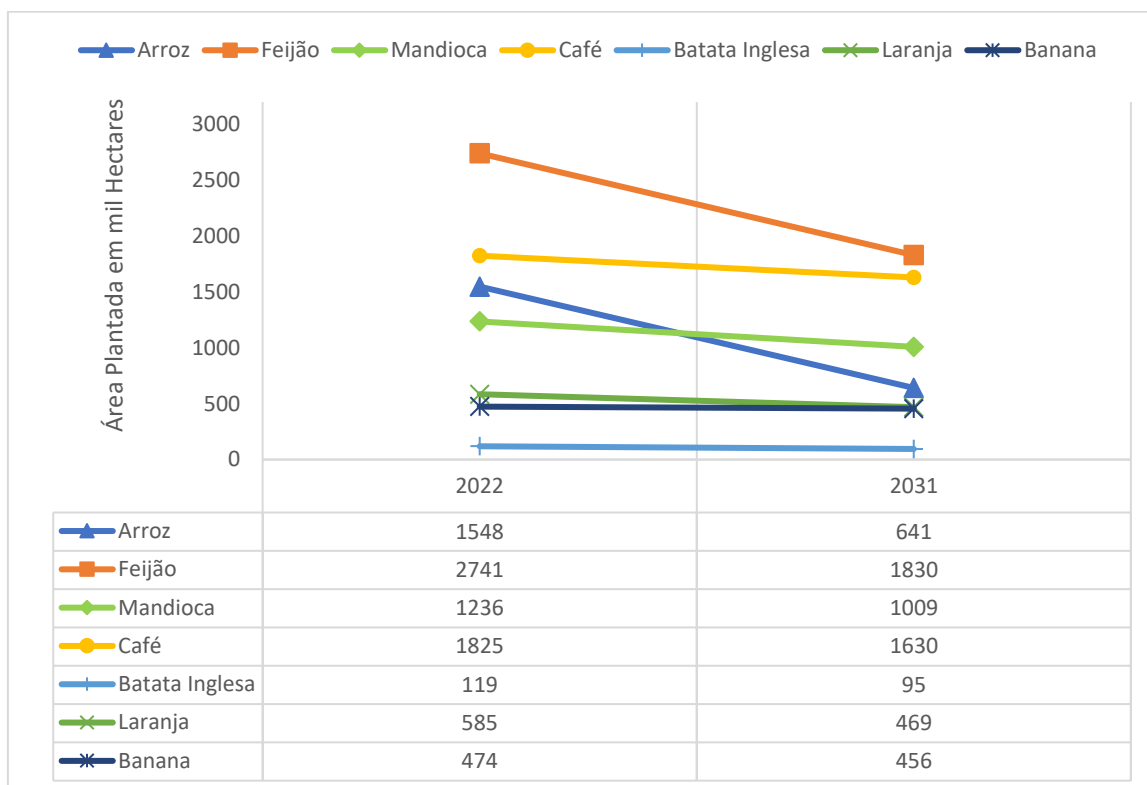
Fonte: MAPA (2021); CONAB (2022)

Essa grande diminuição das áreas plantadas de arroz, feijão e mandioca, dentre outras culturas utilizadas na base da alimentação brasileira, demonstra que a agricultura familiar tem perdido espaço para o agronegócio, que tem sido impulsionado pelos altos preços internacionais, principalmente da soja e do milho. Isso leva ao contínuo processo de substituição das áreas plantadas com culturas destinadas a abastecer o mercado interno pelo plantio de soja e milho para atender à demanda externa.

As projeções do MAPA<sup>108</sup> indicam que esse movimento tende a se agravar ainda mais nos próximos anos, com a substituição avançando de maneira contínua e proeminente. Não apenas para o arroz, o feijão e a mandioca, mas também para diversas outras culturas tradicionais das lavouras e da alimentação brasileira.

<sup>108</sup> MAPA (2021)

**Figura 13: Projeções de Área Plantada no Brasil – 2022 – 2031 (em mil/ha)**



Fonte: MAPA (2021)

Importante mencionar também que o setor agropecuário exporta em torno de 30% a 35% de toda a sua produção de carne. Assim, o mercado externo exerce influência importante no comportamento dos preços internos. Ao longo dos últimos anos, portanto, a alta demanda internacional, associada a alta do dólar e a elevação dos custos de produção, elevou os preços das carnes e impactou diretamente no consumo das famílias. Este tem caído constantemente desde 2011, em contraponto a elevação exponencial da produção. Estima-se que em 2022 o Brasil tenha alcançado mais de 215 milhões de cabeças de gado, o que é maior do que a própria população do país. A produção de carne bovina chegou a 8,6 milhões de toneladas, a de carne suína a 4,5 milhões e a de frango a 15,5 milhões de toneladas. Mesmo assim, o consumo de carne bovina ficou em patamares próximos de 2005. As projeções do MAPA, indicam que o consumo deve se manter estável nos próximos anos, porém projeta aumentos constantes na produção e exportação das carnes nacionais. No caso

da carne bovina, por exemplo, o MAPA projeta que as exportações serão o destino de 60% do acréscimo da produção no período 2021-2031.

**Tabela 6 Projeções de Consumo, Produção e Exportação do Setor Agropecuário – 2021 – 2031 (Mil/Toneladas)**

	Carne Bovina			Carne Suína			Carne de Frango		
	Consumo	Produção	Exportação	Consumo	Produção	Exportação	Consumo	Produção	Exportação
<b>2021</b>	5631	8313	2745	3291	4354	1079	10611	14757	4145
<b>2026</b>	6062	9124	3148	3666	4914	1254	12031	17050	4645
<b>2031</b>	6218	9728	3582	4041	5476	1444	13451	18841	5334

Fonte: MAPA (2021)

Essas projeções do MAPA revelam que o período pós-2000 consolidou uma estrutura produtiva primária totalmente vinculada aos estímulos externos, o que tem acarretado sérios riscos a matriz produtiva destinada ao mercado interno. Esse cenário é reflexo tanto da inação do Estado quanto da adoção de políticas públicas que tendem a favorecer apenas o agronegócio exportador. Isso agrava a situação de insegurança alimentar da população pela tendência de elevação dos preços internos alimentícios e pela queda constante na produção de alimentos considerados tradicionais e básicos da cultura brasileira.

Para agravar ainda mais essa situação, desde 2013 o Brasil vem acabando com a política de estoques de alimentos, que contribuía para evitar os choques de oferta ou escassez desses produtos alimentícios básicos e, assim, controlar a inflação. O Brasil chegou a ter um estoque de mais 1,5 milhão de toneladas de arroz para esses fins em 2012. A partir daí, com o desmonte da política, os estoques caíram vertiginosamente. Em 2015, havia apenas 125 mil quilos de arroz. Em 2022, mesmo com a inflação, com os efeitos da Pandemia de Covid-19 e com o aumento da fome, os estoques haviam praticamente zerado, contendo apenas 1759 quilos de arroz.<sup>109</sup>

<sup>109</sup> Dados disponíveis em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2022/09/26/entenda-se-estoque-de-alimentos-pode-baratear-a-comida-especialistas-divergem.ghtml>>

Em síntese, portanto, a forma como a política rural foi conduzida desde o início dos anos 2000 tem impactado diretamente na constante redução da área plantada e estagnação da produção de alimentos básicos em razão do aumento dos grãos exportáveis. Além disso, as políticas de fomento e incentivo à produção de alimentos básicos foram totalmente colocadas em segundo plano.

Para Mello e Gualda (2013), é preciso superar a dualidade na condução das políticas rurais e a ausência da concepção espacial-territorial que estas deveriam ter. Essa concepção poderia colaborar para a superação dessa dualidade, voltada a atender segmentos e demandas específicas, e contribuir para a formulação de uma política pública direcionada para o desenvolvimento rural como um todo.

Portanto, em síntese, pode-se afirmar que não existe uma Política Rural Nacional específica e efetiva, articuladora e orientadora das ações do território, mas sim políticas executadas por meio de planos e programas que refletem duas visões de mundo divergentes e, muitas vezes, conflitantes. Sendo que o Estado brasileiro sempre prioriza as opções relacionadas aos interesses dos agentes-atores do grande capital agroexportador.

Assim, pode-se inferir, como observado no capítulo II, que a política rural conduzida no Brasil, apesar de avanços nas questões fundiárias nos anos 2000, ao priorizar a constante expansão produtiva rural voltada para o exterior, exacerbou o cenário de reprimarização que intensifica as desigualdades regionais devido a seus poucos encadeamentos produtivos e pelas rupturas que acarreta nos elos do mercado interno. Isso contribuiu, como visto, para a consolidação de um panorama de desconcentração produtiva regressiva no país.

Importa destacar, no entanto, que não significa dizer que a política rural não devesse incentivar e direcionar recursos ao setor agroexportador, ainda mais diante de sua extrema relevância para a economia brasileira. Significa despertar a compreensão de que a ausência de uma Política Rural Nacional, imbuída de uma concepção de desenvolvimento espacial-territorial, impediu que o país pudesse potencializar o desenvolvimento rural e regional brasileiro. O que poderia ocorrer pela promoção da diversificação produtiva, pela maior inserção de valor agregado na produção, com introdução de novas tecnologias e encadeamentos produtivos industriais, e pela articulação com as demais Políticas Públicas voltadas para o desenvolvimento nacional. Ao contrário, o que se observa é um conjunto de

ações estatais que favoreceram especializações regressivas e que contribuem para a desindustrialização precoce ao não promover encadeamentos produtivos da produção rural com a indústria. De fato, como observado anteriormente, foi justamente ao longo dos anos 2000 que os produtos básicos, principalmente em sua forma bruta a granel<sup>110</sup>, voltaram a superar os produtos industrializados na pauta exportadora nacional. O que demonstra a pouca capacidade nacional de agregar valor à produção rural e gerar encadeamentos produtivos que possam dinamizar a indústria e trazer maiores perspectivas de desenvolvimento regional.

É necessário, portanto, a construção de uma perspectiva de desenvolvimento rural que consiga pensar a complexidade da estrutura agrária e agrícola nacional a fim de articular e conectar as diferentes políticas voltadas para o rural. Uma política que consiga promover um maior encadeamento produtivo do agronegócio, por meio da adição de valor agregado da produção nacional, e explorar as potencialidades da nossa diversidade material e humana.

A herança de nossa tradição rural-oligarca, no entanto, que sempre exerceu um papel de influência e poder em todas as esferas políticas e econômicas nacionais, impõe severas dificuldades para o caminhar nessa direção. Limita-se a realizar seus interesses imediatistas particulares em detrimento de um amplo projeto de desenvolvimento nacional. O contexto econômico-produtivo pós-2000 evidencia que apenas as intencionalidades e voluntarismos presentes nos discursos escritos e não escritos das políticas públicas, rurais e de desenvolvimento, são insuficientes para romper as amarras dessa estrutura arcaica que domina o passado e o presente do Brasil.

### **3.2 Instrumentos Federais Explícitos de Política Regional**

A seção anterior buscou apresentar e analisar as *Políticas Públicas Espaciais* e suas relações com o panorama econômico-produtivo nacional. A presente seção, por sua vez, irá observar e debater mais a fundo os instrumentos federais explícitos de política regional, sua

---

<sup>110</sup> A Granel são mercadorias, cargas e suprimentos armazenados ou transportados em seu estado bruto e em grandes quantidades, sem embalagens fracionadas. Grande parte das exportações de grãos brasileiras são realizadas dessa forma. Principalmente a soja, o milho, café, arroz, cevada e trigo.

dimensão, aplicação e influência territorial-espacial na consolidação do cenário de desconcentração regressiva exposto no capítulo II.

Os instrumentos de política regional explícitos são, portanto, aqueles que foram instituídos com objetivos explicitamente voltados para o desenvolvimento regional e para diminuição das disparidades regionais. Assim, na esfera federal, os principais instrumentos explícitos de política regional são: o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO); o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO).

Além desses fundos principais, pode-se ainda destacar o Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), cujos recursos se originam da aplicação de parte dos impostos de renda das empresas e são destinados aos empreendimentos relevantes do desenvolvimento regional. Além dos instrumentos de financiamento há, também, alguns incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene com objetivo de estimular a atração e a promoção local de novos investimentos.

**Tabela 7 - Instrumentos Federais Explícitos de Política Regional**

FUNDOS CONSTITUCIONAIS	FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO	FUNDOS DE INVESTIMENTOS	INCENTIVOS FISCAIS
FNE	FDNE	FINAM	Redução/reinvest. IRPF
FCO	FDCO	FINOR	Isenção AFRMM
FNO	FDA		Depreciação acelerada
			Desc. PIS/PASEP

Cabe destacar que esses instrumentos passaram a seguir as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR - instituída pelo decreto nº 6.047/2007. Seu principal objetivo era a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento.



Além disso, ela buscava orientar os programas e ações federais no território nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição.<sup>111</sup>

Assim, a seguir serão apresentados maiores detalhes sobre o histórico, a atuação, objetivos, diretrizes, recursos e aplicação de cada um desses instrumentos no pós-2000.

### **3.2.1 Fundos Constitucionais (FNE, FCO, FNO)**

Os Fundos Constitucionais foram criados a partir da regulamentação do art. 159º da Constituição Federal pela Lei nº 7.827/89. Objetivam contribuir para a diminuição das disparidades regionais por meio da promoção do desenvolvimento econômico e social das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte. Seus mecanismos atuam pela execução de programas de financiamento aos setores produtivos. São operacionalizados por meio das instituições financeiras federais de caráter regional: o Banco da Amazônia, para o FNO; o Banco do Nordeste, para o FNE; e o Banco do Brasil para o FCO.

Atualmente, os Fundos Constitucionais têm status de principal instrumento de política de desenvolvimento regional no Brasil. A destinação de recursos para a composição dos fundos está prevista na Constituição Federal e correspondem a 3% do produto da arrecadação do Imposto sob Produtos Industrializados e do Imposto de Renda. A distribuição dos recursos é de 0,6% ao FNO, 0,6% ao FCO e 1,8% ao FNE. Além disso, compõem os recursos desses fundos os retornos e resultados de suas aplicações, o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial, e as disponibilidades dos exercícios anteriores.

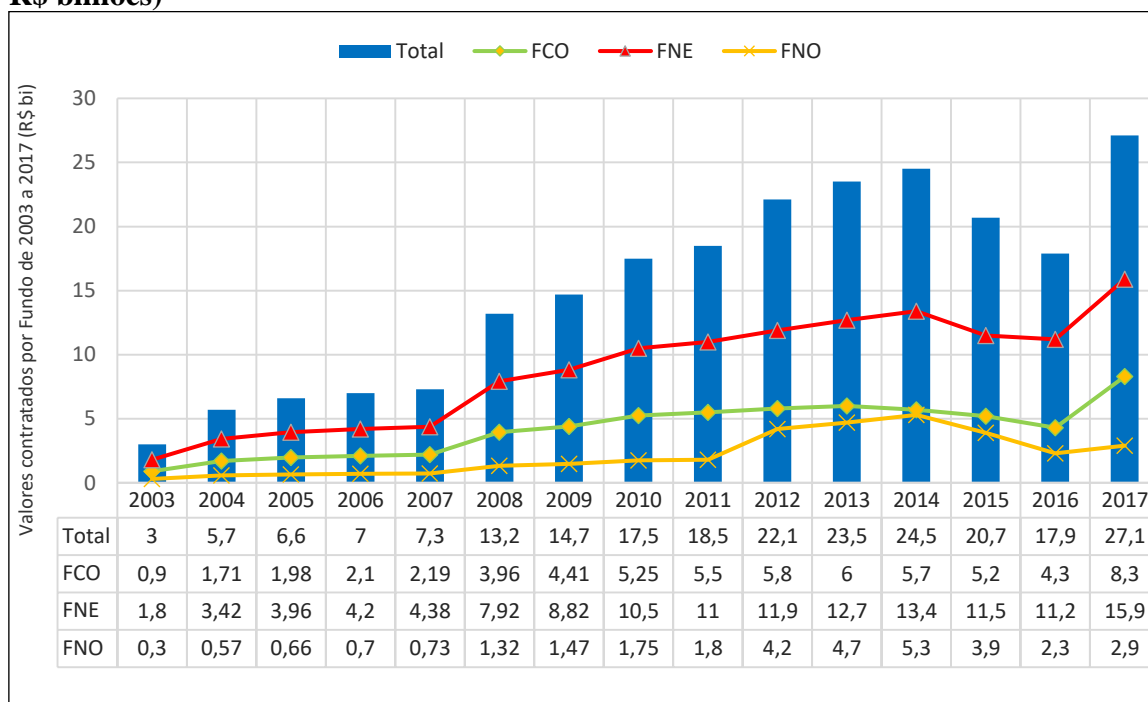
Cabe destacar, também, que os fundos constitucionais são o principal instrumento de promoção e financiamento de atividades intrínsecas à PNDR. Durante o período 2000-2019, esses recursos eram gerenciados pelo Ministério da Integração Nacional (MI), e

---

<sup>111</sup> Conforme exposto na seção anterior, o decreto que instituiu a PNDR em 2007 foi revogado pelo decreto nº 9.810/19, **que instituiu uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional com alterações significativas em seu escopo. A finalidade constante da política foi reformulada para:** “reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.” Os instrumentos explícitos, portanto, passaram a se orientar pelas diretrizes dessa nova PNDR promulgada em 2019.

operacionalizados pelos bancos já citados acima. Atualmente, o gerenciamento dos recursos passou para o novo Ministério do Desenvolvimento Regional, criado em janeiro de 2019. O gráfico abaixo mostra a evolução das aplicações por valores contratados dos fundos constitucionais entre 2003 e 2017.

**Figura 14 - Fundos Constitucionais (FNE, FNO e FCO): Evolução das aplicações (em R\$ bilhões)**



Fonte: MDR (2020)

Pode-se observar na figura acima que a evolução dos valores contratados dos fundos no período pós-2003 coincide com o cenário macroeconômico apresentado no capítulo II. Assim, entre 2003 e 2014 ocorreu um exponencial crescimento das aplicações dos Fundos, que saltaram de apenas R\$3 bilhões de reais em 2003 para mais de R\$24,5 bilhões de reais em 2014, um crescimento de mais de 700%. Após 2014, no entanto, os efeitos da crise política e econômica que abalaram o país afetaram também as contratações, que só voltaram a crescer após 2017 com a saída da recessão econômica. Isso ocorre porque as disponibilidades financeiras dos FCFs, que estão previstas na própria constituição, como exposto anteriormente, não sendo passíveis de contingenciamento por parte do governo. Dessa forma eles estão atrelados ao crescimento da renda tributável, pela expansão do emprego, e da agregação de valor na indústria, pelo crescimento do IPI.

De toda forma, importa destacar a relevância do volume financeiro disponibilizado pelos fundos. A título de comparação, em 2013 e 2014, por exemplo, os três fundos constitucionais somaram cerca de R\$ 24 bilhões em empréstimos. Valor equivalente aos repasses do Programa Bolsa Família para as famílias de baixa renda naquele período<sup>112</sup>.

Outro dado relevante refere-se à distribuição dos recursos no território. Conforme mostra o estudo de Resende *et al* (2017), a maior parte dos valores contratados dos fundos constitucionais tem se dado para fora do sistema produtivo das capitais e áreas metropolitanas dos estados. O estudo utilizou a própria tipologia da PNDR que orienta os repasses dos fundos. Segundo essa, as microrregiões são classificadas em quatro tipos: Alta Renda, Baixa Renda, Dinâmicas e Estagnadas<sup>113</sup>.

Assim, verificou-se que na região Nordeste, a participação relativa média dos valores contratados pelo FNE para as regiões de alta renda foi de apenas 23,3%. Na Norte foi de apenas 8,7% e na região Centro Oeste foi de 35,7%. Na tabela abaixo pode-se ter uma melhor ilustração:

**Tabela 8 - Participação Relativa dos valores contratados segundo tipologia da PNDR - 1999-2011.**

	<b>Alta Renda</b>	<b>Baixa Renda</b>	<b>Dinâmica</b>	<b>Estagnadas</b>
<b>FNE</b>	23,3	14,7	28,5	33,5
<b>FNO</b>	8,7	27,8	19,8	43,7
<b>FCO*</b>	35,7	25,7	-	38,6

\* Não existem microrregiões de baixa renda no Centro-Oeste

\*\* Fonte: Resende *et al* (2017)

É importante observar que em todos os casos as microrregiões mais favorecidas com aportes de recursos dos fundos constitucionais foram as classificadas como estagnadas, ou seja, regiões com renda domiciliar de média a baixa e com baixo crescimento do PIB *per capita*<sup>114</sup>. Os autores investigaram ainda a relação entre os FCFs (FNE, FNO e FCO) e o

<sup>112</sup> Dado disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>> acesso em: 15/06/2019

<sup>113</sup> Essa tipologia foi elaborada pelo cruzamento de duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB *per capita*. As microrregiões Alta Renda apresentam renda familiar média por habitante maior que a média brasileira, independentemente da variação no PIB. As microrregiões Dinâmicas possuem baixa renda familiar, mas crescimento significativo do produto interno bruto (PIB). As Estagnadas caracterizam-se por rendimento domiciliar médio, porém baixo crescimento econômico e as de Baixa Renda são aquelas com baixa renda familiar média e baixo crescimento econômico. (Resende *et al*, 2017).

<sup>114</sup> Esse fato também condiz com o preceito legal da PNDR que exige que 50% dos recursos sejam aplicados no semiárido.

crescimento do PIB *per capita* dos municípios e das microrregiões cobertas pelos fundos entre 1999 e 2011. Apresentaram evidências de que a aplicação desses recursos tem contribuído, em alguns casos, para a elevação do PIB *per capita*, favorecendo certa convergência da renda entre algumas microrregiões, especialmente no Nordeste.

Todavia, a distribuição espacial dos recursos dos FCFs entre as tipologias da PNDR está associada também à aplicação setorial desses no território. Dessa forma, como pode-se observar na tabela abaixo, no período entre 1995 e 2015, quase 47% de todas as aplicações dos três fundos destinaram-se ao setor agropecuário, que naturalmente está mais próximo das regiões de baixa renda, dinâmicas e estagnadas. As aplicações direcionadas ao setor industrial ficaram com apenas 19,8%, o que explica parte da pouca destinação para as regiões de alta renda, uma vez que o setor industrial tende a estar localizado mais próximo de economias aglomerativas.

**Tabela 9 – Participação setorial da aplicação dos recursos dos fundos constitucionais de desenvolvimento (FNE, FNO, FCO), valores acumulados (1995-2015) \* (Em%)**

	AGROPECUÁRIA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS/COMÉRCIO	INFRAESTRUTURA
<b>FNE</b>	43,4%	22,6%	25,3%	8,7%
<b>FNO</b>	34,2%	20,1%	34,2%	11,5%
<b>FCO</b>	58,7%	22,3%	15,6%	3,4%
<b>TOTAL</b>	<b>46,8%</b>	<b>19,8%</b>	<b>25,3%</b>	<b>8,1%</b>

\* Fonte: Dados brutos do MDR. Monteiro Neto (2021)

Pode-se observar que em todos os fundos o setor com maior participação na aplicação dos recursos foi o da agropecuária. No caso do FCO, na região Centro-Oeste, os recursos destinados para a agropecuária chegaram a quase 60% do total das aplicações. O segundo setor com maior captação dos recursos, com 25% de participação, é o terciário, relacionado aos serviços e comércio. Por fim, a infraestrutura participou com 8% da destinação dos recursos no período levantado.

Esse cenário pode ser explicado, conforme argumenta Monteiro Neto (2021), pelo caráter passivo da política regional, que têm operado, de forma geral, pela demanda aleatória empresarial por financiamento, o que atende e revigora os padrões produtivos regionais já consolidados.

Assim, pode-se constatar que a maior parte dos recursos financeiros do principal instrumento de política regional explícita, os FCFs, tem sido capturada justamente pelas atividades ligadas aos setores primários da economia nacional, em especial o setor agropecuário, em consonância com a pujança do mercado externo de *commodities* e com os interesses do capital internacional exportável.

Dessa forma, é notório que a falta de uma orientação e diretrizes mais qualitativas para a liberação das aplicações dos FCFs tem contribuído, na verdade, no sentido de reforçar especializações e primarizações produtivas regionais. Além disso, tem pouco impacto no processo de industrialização das regiões atendidas, ou ao menos pouca capacidade de conter sua dissipação diante da propagada desindustrialização. Como argumenta Monteiro Neto (2021), esse contexto mostra que os recursos dos FCFs estão sendo empregados em atividades produtivas que pouco magnificam os efeitos multiplicadores do desenvolvimento regional pelo impulso para frente e para trás nos diferentes setores econômicos. Para o autor, seria interessante uma reformulação dos FCFs que rompesse com a orientação anárquica da demanda empresarial. Para isso esses fundos deveriam ter uma atuação estrategicamente seletiva visando uma mudança estrutural orientada para maiores encadeamentos produtivos, com requisitos de aplicação e liberação dos recursos voltados para ganhos de produtividade, agregação de valor agregado, absorção tecnológica e inserção em mercados internacionais.

Portanto, em síntese, pode-se afirmar que o principal instrumento de política regional explícito brasileiro tem sido, ao contrário de sua idealização, um elemento de reforço do panorama econômico-produtivo nacional caracterizado pelo movimento de desconcentração produtiva regressiva, reprimarização e desindustrialização. Isso tem ocorrido pela ineficácia de sua orientação e dimensão espacial-territorial, que não abarca uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas setoriais regionais e não impõe requisitos práticos para a destinação de seus recursos que possam, de fato, orientar o desenvolvimento regional numa direção de mudança estrutural voltada para a inserção de maiores encadeamentos e complexidades produtivas.

### 3.2.2 Fundos de Desenvolvimento (FDCO, FDNE, FDA)

Os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Nordeste (FDNE) e do Centro-Oeste (FDCO) também estão entre os principais instrumentos de promoção do desenvolvimento regional no Brasil. Têm por finalidade assegurar recursos para a realização de investimentos nas áreas de atuação das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste (SUDENE, SUDAM e SUDECO). Os principais destinos dos recursos são os de infraestrutura, serviços públicos e empreendimento com capacidade de impulsionar novos negócios e novas atividades produtivas. A gestão dos fundos é compartilhada entre as superintendências e o Ministério do Desenvolvimento, responsável pelas diretrizes e orientações gerais. As instituições financeiras oficiais federais que operacionalizam os recursos são: o Banco da Amazônia, o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

Apesar de o FDA e o FDNE terem sido criados ainda em 2001, os primeiros projetos aprovados passaram a receber os desembolsos dos fundos apenas em 2006 e 2007, respectivamente. No caso do FDCO, criado em 2009, o primeiro repasse de recursos a projetos ocorreu apenas em 2013. Segundo os primeiros relatórios de gestão do FDNE, foi reconhecido que grande parte dos entraves para aprovação dos projetos e do interesse da classe empresarial em pleitear os recursos estavam relacionados “as rígidas condições operacionais e as fortes exigências cadastrais e de garantias impostas pelo FDNE aos seus pretendentes tomadores”. Além disso, alegavam grandes dificuldades técnicas para operacionalizar o fundo e realizar as análises da viabilidade técnico-financeiro-operacionais e ambientais dos projetos. A principal queixa era a baixa disponibilidade de pessoal “quantitativa e qualitativamente” disponível nos órgãos gestores do fundo.<sup>115</sup> É possível que essas mesmas dificuldades tenham sido enfrentadas também pelo FDA e FDCO no início de suas operações.

---

<sup>115</sup> Para os relatórios de gestão do FDNE consultar: <<http://www.sudene.gov.br/fundo-de-desenvolvimento-do-nordeste-fdne/relatorios-de-gestao-do-fdne>> acesso em: 20/06/2019

Assim, apesar de valores consideráveis, entre 2006 e 2011, apenas 25 projetos aprovados haviam efetivamente recebido recursos fundos. Pelo FDA foram 17 projetos, pelo FDNE foram 8 projetos e nenhum pelo FDCO.

**Figura 15 Aplicações FDA e FDNE por Unidade Federativa - 2006 a 2011**

Fundo	UF	Município	Setor	Data Contratação	Valor	Valor em R\$ Mil
						Investimento Total
FDA	AM	Manaus	Energia	28/8/2006	116.195,0	202.591,1
		Manaus	Energia	30/11/2006	98.597,5	178.311,6
		Itacoatiara	Energia	27/6/2011	75.000,0	696.123,0
		Diversos(1)	Telecomunicação	11/3/2011	112.527,7	225.096,4
	AP	Diversos(1)	Telecomunicação	11/3/2011	29.039,4	58.089,4
		Diversos(2)	Energia	30/12/2010	325.467,4	542.445,7
	MA	Miranda do Norte	Energia	23/11/2009	334.057,0	556.583,0
		Diversos(1)	Telecomunicação	11/3/2011	18.149,6	36.305,9
	MT	Guarantã do Norte	Energia	26/10/2006	60.061,8	100.203,6
		Juscimeira	Energia	26/10/2006	78.382,8	135.690,2
		Pedra Preta	Indústria	12/3/2007	17.416,0	29.073,2
	PA	Barcarena	Indústria	31/7/2008	31.474,0	58.692,5
		Oriximiná	Energia	27/6/2011	75.000,0	696.123,0
		Diversos(1)	Telecomunicação	11/3/2011	259.539,8	519.173,9
		Diversos(3)	Energia	30/12/2010	846.548,3	1.410.914,0
	RO	Pimenta Bueno	Energia	15/2/2007	171.961,8	255.973,0
		Rolim de Moura	Indústria	4/3/2008	53.792,7	103.851,7
Porto Velho		Energia	21/12/2010	637.316,6	13.501.075,4	
Porto Velho		Energia	30/6/2011	221.789,0	683.001,6	
RR	Diversos(1)	Telecomunicação	11/3/2011	27.224,5	54.458,8	
TO	Dianópolis	Energia	20/10/2006	76.486,7	128.739,2	
<b>TOTAL</b>					<b>3.666.027,8</b>	<b>20.172.516,2</b>
FDNE	BA	Candeias	Energia	27/10/2011	61.728,2	443.980,7
		Amontada	Energia	22/10/2008	151.845,2	255.860,7
		Beberibe	Energia	19/11/2008	59.580,8	99.504,0
	CE	Camocim	Energia	13/11/2008	256.871,0	429.435,4
		Diversos(4)	Transporte	3/4/2009	945.117,1	1.888.594,9
	MA	Paracuru	Energia	22/10/2008	60.352,0	101.805,1
	MA	São Luís	Energia	10/3/2011	53.576,5	89.294,1
	PE	Diversos(4)	Transporte	3/4/2009	1.108.068,3	2.214.214,7
PI	Diversos(4)	Transporte	3/4/2009	619.214,6	1.237.355,3	
RN	Mossoró	Indústria	22/8/2007	47.987,4	92.893,4	
<b>TOTAL</b>					<b>3.364.341,1</b>	<b>6.852.938,3</b>

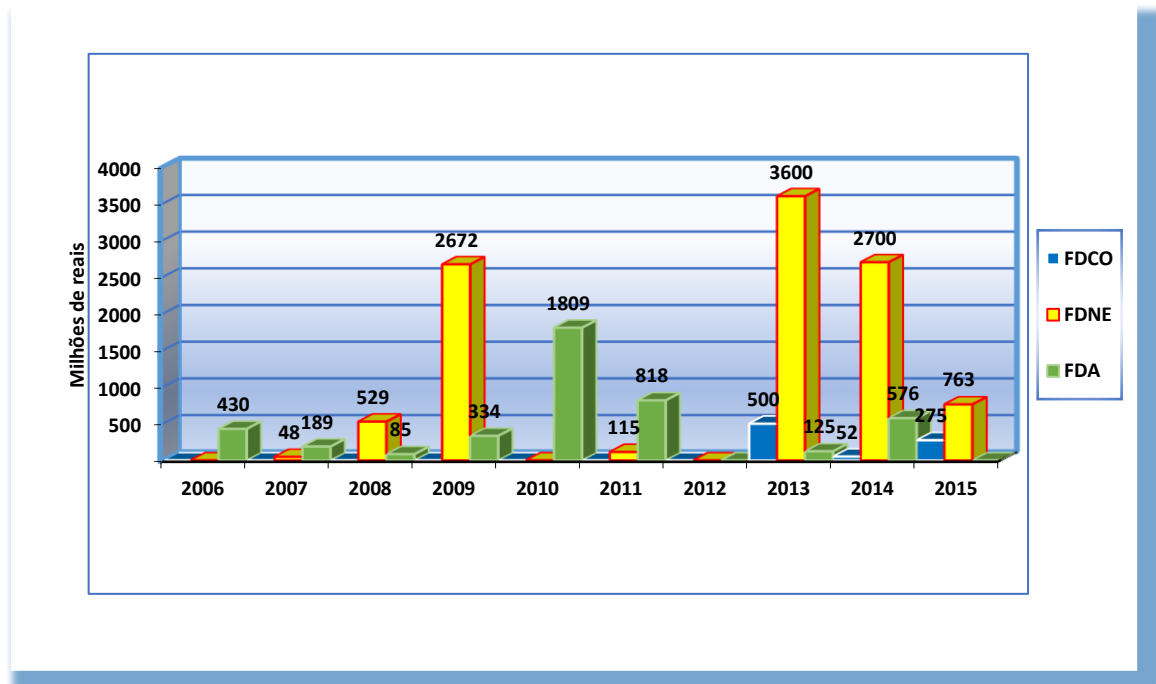
Fonte: SUDAM e SUDENE. Retirado de:

< <http://www.mi.gov.br/images/stories/ArquivosSE/fundosregionais/incentivosfiscais/publicacoes/Publicacao-SFRI-2012----verso-final.pdf> >

Destaca-se que até 2012 os Fundos de Desenvolvimento possuíam autonomia financeira reduzida, uma vez que não podiam acumular patrimônio próprio, pois os recursos não gastos voltavam para a conta do Governo. Com isso, os fundos permaneciam constantemente sujeitos a contingenciamentos por parte do Tesouro Nacional, ficando a liberação dos recursos sempre atrelada ao fôlego financeiro da administração pública. A partir de 2012, com a Lei nº 12.712/12 e a Resolução CMN nº 4.171/12, foi estabelecido um novo modelo de financeirização dos fundos. Os recursos não aplicados ao final do exercício

permanecem na subconta do governo, e, junto aos retornos dos financiamentos, passam a integrar o Patrimônio desses Fundos<sup>116</sup>. No gráfico abaixo pode-se averiguar o montante dos valores efetivamente contratados pelos fundos. Ressalva-se que em 2012 as operações ficaram suspensas devido a reformulação financeira.

**Figura 16 Recursos totais contratados pelos projetos em cada fundo (FDCO, FDNE, FDA) (2006-2013)**



\* Fontes: SUDAM - SUDENE – SUDECO

Percebe-se pelo gráfico que no caso do FDNE, essa reformulação contribuiu para uma grande elevação da disponibilidade dos recursos e de projetos contratados a partir de 2013<sup>117</sup>. Ao todo, até 2013, os fundos haviam contratado um total de 48 projetos em um

<sup>116</sup> Diferentemente dos Fundos Constitucionais, no entanto, os recursos orçamentários dos fundos de desenvolvimento não possuem previsão constitucional. Seus recursos são advindos das seguintes fontes: I - recursos do Tesouro Nacional correspondentes às dotações que lhe foram consignadas no orçamento anual (PPA); II - resultados de aplicações financeiras à sua conta; III - produto da alienação de valores mobiliários, dividendos de ações e outros a ele vinculados; IV - transferências financeiras de outros fundos destinados ao apoio de programas e projetos de desenvolvimento regional que contemplem a área de atuação da Superintendência Regional do Desenvolvimento; V - a reversão dos saldos anuais não aplicados; VI - o produto do retorno das operações de financiamentos concedidos, incluídos o principal, juros e demais encargos financeiros, descontada a parcela que corresponder à remuneração do agente operador, conforme dispuser o Conselho Monetário Nacional; e VII - outros recursos previstos em lei.

<sup>117</sup> Apenas em 2013, o FDNE contratou 22 projetos no valor total de 3,6 bilhões de reais. Esse volume de contratações foi maior do que todo o período anterior desde a criação do fundo.



montante de desembolsos previstos em torno 11,5 bilhões. Os investimentos totais, somada as contrapartes, previam inversões acima dos 39 bilhões de reais.

Outro ponto a destacar no gráfico refere-se ao considerável valor contratado pelo FDNE em 2009, mais de 2,6 bilhões de reais. Todo esse valor refere-se a apenas um contrato: a transnordestina, que envolveu dezenas de municípios da região. Este, na verdade, foi o principal projeto apoiado pelo Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) em parceria com o FNE, com o FINOR e outras fontes de recursos (Governo Federal, BNDES e recursos próprios). Totalizou-se apenas para esse projeto um total de investimentos da ordem de R\$ 5,4 bilhões<sup>118</sup>.

Podem solicitar financiamento aos fundos as pessoas jurídicas que desenvolvam atividades nos setores de infraestrutura, agricultura, agroindústria, mineral, indústria, inovação e tecnologia, turismo e serviços, consideradas relevantes para as regiões assistidas e para a redução das desigualdades regionais. Porém a grande maioria dos projetos aprovados foram para as áreas de energia e transportes.

**Figura 17 Projetos Contratados no FDA e FDNE**

					Valor em R\$ Mil
Fundo	Setor	Quantidade	Valor FDA/FDNE	Investimento Total	Valor Liberado
<b>FDA</b>	Energia	12	3.116.864,0	19.118.930,7	1.150.560,5
	Indústria	3	102.682,8	191.617,4	97.715,2
	Telecomunicações	1	446.481,0	893.124,4	-
	<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>3.666.027,8</b>	<b>20.203.672,5</b>	<b>1.248.275,8</b>
<b>FDNE</b>	Energia	6	643.953,7	1.419.880,0	528.649,1
	Indústria	1	47.987,4	92.893,4	47.987,4
	Transporte	1	2.672.400,0	5.340.164,9	1.493.246,1
	<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>3.364.341,1</b>	<b>6.852.938,3</b>	<b>2.069.882,6</b>

**Fonte: SUDAM e SUDENE.** Retirado de:

< <http://www.mi.gov.br/images/stories/ArquivosSE/fundosregionais/incentivosfiscais/publicacoes/Publicacao-SFRI-2012----verso-final.pdf>>

Assim como nos Fundos Constitucionais, as áreas prioritárias de aplicação dos recursos dos Fundos de Desenvolvimento também seguem as orientações da PNDR. Destaca-se que, no período de 2006 a 2011, os projetos aprovados contemplavam principalmente municípios prioritários da PNDR, ou seja, os da tipologia de Baixa Renda,

<sup>118</sup> Na composição Funding, R\$ 2.752,0 milhões são originários do FDNE, R\$ 823,0 milhões do FINOR e R\$ 180,0 milhões do FNE, o restante das demais fontes citadas.

Estagnados e Dinâmicos. Logo, os empreendimentos financiados nesses municípios atingiram 70,4% do total aplicado pelo FDA e 95,3% do total aplicado pelo FDNE.

**Figura 18: Aplicações segundo a tipologia da PNDR – 2006 a 2011**

Valor em R\$ Mil

Tipologia da PNDR	FDA	FDNE	Total
Baixa Renda	623.461,0	1.479.365,8	2.102.826,8
Estagnada	1.044.651,3	688.188,2	1.732.839,5
Dinâmica	913.127,6	1.037.288,2	1.950.415,7
Alta Renda	1.084.787,9	159.498,9	1.244.286,8
<b>Total</b>	<b>3.666.027,8</b>	<b>3.364.341,1</b>	<b>7.030.368,8</b>

**Fonte: SUDAM e SUDENE.** Retirado de:

< <http://www.mi.gov.br/images/stories/ArquivosSE/fundosregionais/incentivosfiscais/publicacoes/Publicacao-SFRI-2012----verso-final.pdf> >

A partir de 2014, com o desenvolver da crise política e econômica, houve uma queda considerável no número de projetos apresentados e, por conseguinte, dos contratos e desembolsos realizados pelos fundos, além de grande contingenciamento dos recursos pelo governo.

Portanto, pode-se observar que, ao contrário dos Fundos Constitucionais, grande parte dos recursos dos Fundos de Desenvolvimento foram destinados a setores de infraestrutura e não, primordialmente, aos setores produtivos. Muitos desses recursos foram destinados como complementação a projetos conduzidos em parceria com outros programas, como o PAC, e outros fundos, como o FINAM e o FINOR. Todavia, uma parte relevante desses projetos acabaram também sendo paralisados ou concluídos parcialmente.

Do ponto de vista do desenvolvimento regional, pode-se inferir que os fundos de desenvolvimento tiveram pouca relevância em fazer frente ou criar condições, mesmo que infraestruturais, para conter ou amenizar o processo de reprimarização e desindustrialização que caracterizaram a desconcentração produtiva pós-2000. Logo, novamente, tem-se mais um instrumento de política regional explícita que, pelas ações e inações, contribuiu para a consolidação do panorama econômico-produtivo apresentado no capítulo II.

### 3.2.3 FINAM/FINOR

O Fundo de Investimentos da Amazônia – FINAM e o Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR foram criados ainda em 1974 e reformulados em 1991. Assim como os Fundos constitucionais e de desenvolvimento, destinam-se, em consonância a PNDR, ao financiamento de empreendimentos considerados prioritários ao desenvolvimento socioeconômico das regiões Norte e Nordeste. Visam reduzir as desigualdades inter e intrarregionais por intermédio do aumento da diversificação bruta de capital fixo.

A administração dos fundos compete ao Departamento Financeiro e de Recuperação de Projetos (DFRP), integrante da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI) do Ministério do Desenvolvimento<sup>119</sup>.

A operacionalização dos fundos se dá pelo Banco da Amazônia e pelo Banco do Nordeste, os quais devem: processar as liberações, mediante a subscrição de títulos; operar o fluxo financeiro e a contabilidade; operar a Carteira de Títulos do FINAM e FINOR; operar o sistema de cotas; e promover Leilões Especiais. Ainda, a fonte principal de recursos dos fundos se dá pelas parcelas dedutíveis do Imposto de Renda devido pelas pessoas jurídicas investidoras de projetos aprovados e de aplicações em ações e debêntures.

Desde 1974 até 2011, os fundos incentivaram 4.311 projetos, dos quais 1.565 estão localizados na Região Norte e 2.746 na região Nordeste. Todavia, é importante ressaltar que desde 2001 não está sendo admitida a entrada de novos projetos. No momento, há apenas a administração da carteira de Saldos Ativos (Projetos ainda em fase de implantação, que atualmente conta com 255 projetos beneficiados no FINAM e 38 no FINOR), bem como as eventuais demandas dos atuais beneficiários ou dos projetos que já foram excluídos da carteira. Os fundos estão, portanto, paralisados.

Apesar da paralisação, segundo estimativa do Ministério da Integração, entre 2001 e 2011, para cada R\$ 1,00 de recursos liberados pelo FINAM e FINOR, cada unidade empresarial faturou R\$ 4,43. Dados de pesquisa do próprio ministério também apontaram que 30% dos empreendimentos possuem algum projeto social, demonstrando o

---

<sup>119</sup> Entre 2000 e 2015 era Ministério da Integração.

comprometimento dos beneficiários com o desenvolvimento econômico e social das regiões<sup>120</sup>.

Há de se destacar que, em 2011, os repasses liberados pelos fundos somaram um total de 222 milhões, sendo R\$ 21,5 milhões a empresas incentivadas pelo FINAM e R\$ 200 milhões destinados a beneficiárias do FINOR. Todavia, deve-se alertar que desse total, 123 milhões foram liberados pelo FINOR ao projeto da Transnordestina Logística, que é o projeto em atividade de maior relevância na carteira dos dois Fundos.

Em síntese, pode-se concluir que, apesar de sua concepção voltada ao combate da das desigualdades regionais, o FINAM e o FINOR não se constituíram como instrumentos capazes de conter as transformações produtivas regressivas da economia nacional, tanto pela sua pouca magnitude e orientação voltada aos setores produtivos quanto pela sua própria paralisação. Em que pese sua importância, os projetos que ainda recebem recursos e estão em andamento representam um momento anterior ao consolidado pós-2000. Novamente, são instrumentos explícitos de política regional que poderiam ser reformulados, repensados e reativados a fim de alavancar investimentos produtivos de maior escala na Amazônia e no Nordeste.

### **3.2.4 Outros incentivos fiscais**

Os incentivos fiscais oferecidos no escopo da SUDAM e da SUDENE também são instrumentos de política regional federal que se associam a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Visam a geração de emprego, renda e o desenvolvimento econômico e social por meio do estímulo a Formação Bruta de Capital Fixo na Amazônia e no Nordeste.

A aprovação dos projetos em cada região, bem como a vistoria e a emissão de laudos e declarações que permitirão às empresas usufruírem dos incentivos fiscais, fica a cargo das respectivas superintendências.

Assim, as modalidades de incentivos fiscais existentes são:

---

<sup>120</sup> Consultado em: <<http://www.mi.gov.br/images/stories/ArquivosSE/fundosregionais/incentivosfiscais/publicacoes/Publicacao-SFRI-2012----verso-final.pdf>> acesso: 28/06/2019

- Redução e reinvestimento do imposto de renda;
- Isenção do imposto de renda do adicional para as pessoas jurídicas fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos baseados em tecnologia digital, voltados para o programa de inclusão digital;
- Isenção do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM;
- Depreciação acelerada incentivada, para efeito de cálculo do imposto sobre a renda e do desconto, no prazo de doze meses contado da aquisição, dos créditos da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS.

Compete a Secretaria da Receita Federal, após laudo expedido pela respectiva superintendência, reconhecer o direito aos incentivos sobre o imposto de renda pelo beneficiário. No caso de isenção do AFRMM, o reconhecimento fica a cargo do Ministério do Transporte.

Dentre os setores prioritários definidos pelo Governo Federal para concessão dos incentivos, os principais são: Agricultura e agroindústria, indústria, infraestrutura e turismo. Na tabela abaixo pode-se ter uma dimensão da evolução da emissão dos laudos e declarações em cada um desses setores entre 2006 e 2011:

**Figura 19 Evolução da Emissão de Laudos e Declarações por Setor - 2006 a 2011**

SUPERIN-TENDÊNCIA	SETOR	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total	%
SUDAM	Agricultura e Agroind.	5	3	2	18	53	9	-	90	6,8
	Indústria	189	164	100	244	180	140	115	1.020	85,7
	Infraestrutura	6	-	1	-	5	9	9	21	2,3
	Turismo	2	-	-	-	-	1	1	3	0,3
	Outros	3	11	18	21	6	3	3	62	4,9
	<b>Total</b>		<b>205</b>	<b>178</b>	<b>121</b>	<b>283</b>	<b>244</b>	<b>162</b>	<b>128</b>	<b>1.321</b>
SUDENE	Agricultura e Agroind.	45	44	17	64	2	5	3	180	7,8
	Indústria	213	238	314	216	238	228	264	1.711	73,9
	Infraestrutura	21	30	22	72	20	38	33	236	10,2
	Turismo	7	4	4	5	2	5	16	43	1,9
	Outros	32	34	41	13	21	-	5	146	6,3
	<b>Total</b>		<b>318</b>	<b>350</b>	<b>398</b>	<b>370</b>	<b>283</b>	<b>276</b>	<b>321</b>	<b>2.316</b>

Fonte: SUDAM e SUDENE. Retirado de:

<<http://www.mi.gov.br/images/stories/ArquivosSE/fundosregionais/incentivosfiscais/publicacoes/Publicacao-SFRI-2012----verso-final.pdf>>

Importante destacar que dentre esses incentivos o de maior relevância é justamente a redução ao imposto de renda devido pelas empresas. Esse incentivo, que na verdade se traduz em uma renúncia ao recebimento de receitas pelo governo, em compromisso ao reinvestimento dos valores nos fatores de produção, sofreu uma grande evolução entre 2003 e 2011 conforme pode-se ver na tabela abaixo:

**Figura 20 Evolução de Gastos Governamentais quanto à renúncia de Imposto sobre a Renda - 2003 a 2011**

			Valor em R\$ Mil
ANO	SUDAM	SUDENE	Total Ano
2003	569.677	835.305	1.404.983
2004	926.088	1.279.100	2.205.188
2005	1.383.246	1.694.414	3.077.660
2006	1.208.589	1.591.138	2.799.726
2007	1.897.279	1.843.041	3.740.320
2008	1.815.354	2.239.245	4.054.599
2009	1.585.555	2.595.916	4.181.472
2010 <sup>(1)</sup>	3.264.637	3.171.309	6.435.947
2011 <sup>(1)</sup>	2.535.822	3.127.944	5.663.766
2012 <sup>(1)</sup>	1.859.328	3.654.534	5.513.862
<b>Total</b>	<b>17.045.575</b>	<b>22.031.946</b>	<b>39.077.521</b>

Fonte: SUDAM e SUDENE. Retirado de:

< <http://www.mi.gov.br/images/stories/ArquivosSE/fundosregionais/incentivosfiscais/publicacoes/Publicacao-SFRI-2012----verso-final.pdf>>

Por fim, destaca-se que esses incentivos estão atrelados aos produtos incentivados e não ao beneficiário em si. Ou seja, associa o incentivo ao produto que a região produz e não a pessoa jurídica, uma vez que os recursos são oriundos do próprio resultado da empresa em relação ao bem-produzido. Isso acarreta um impacto direto no aumento da renda produzida pelas regiões beneficiadas.

Diferentemente dos demais instrumentos de política regional explícita, no caso desses incentivos fiscais observa-se um maior aproveitamento por parte do setor industrial. Até mesmo pela natureza dos incentivos e por ser o setor que emprega mais pessoas, portanto, podendo ter maiores descontos em termos de imposto de renda a pagar.

Todavia, são instrumentos que, na prática, não carregam em si uma dimensão territorial-espacial aprofundada. Possuem pouca capacidade de atração de novos investimentos por si só, impactando mais diretamente a produção e a lucratividade de setores já instalados e consolidados regionalmente. Além disso, acabam incorrendo em elevadas perdas de arrecadação por parte do governo, acarretando ineficiência orçamentária para tratar outras aplicações estatais, inclusive relacionadas ao próprio desenvolvimento regional.

É difícil dimensionar de forma exata a influência desses incentivos fiscais da política regional explícita, conduzida pelo governo federal, no panorama econômico-produtivo pós-2000. É certo que há algum benefício para o setor industrial, porém este está muito aquém daqueles direcionados pelos demais instrumentos de política regional explícita para os setores primário e terciário. O que leva a concluir que eles também são insuficientes para se contrapor as dinâmicas de desconcentração regressiva nacional. Também não tem se constituído eficazes nem para impulsionar o setor industrial nem para conter a desindustrialização.

### **3.3 Instrumentos Federais Implícitos de Rebatimento Territorial-Regional**

A seção anterior buscou apresentar, debater e analisar os instrumentos federais explícitos de política regional, sua dimensão, aplicação e influência territorial-espacial na consolidação do cenário de desconcentração regressiva exposto no capítulo II. Esta seção buscará realizar o mesmo desafio para os instrumentos implícitos de política regional que atuaram no período pós-2000.

Algumas políticas ou instrumentos de ação governamental, mesmo não tendo um objetivo regional explícito, atuam no território e na sociedade modificando as espacialidades e impactando as configurações regionais. Desse modo, elas podem atuar como uma política regional implícita com efeitos relevantes para a análise das disparidades regionais e das dinâmicas recentes referentes a desconcentração produtiva nacional. A influência desses instrumentos de política não explicitamente regional nas dinâmicas territoriais-espaciais nacionais tem sido cada vez mais destacadas nos estudos acerca do desenvolvimento regional brasileiro.

Para alguns autores<sup>121</sup>, no período 2000 – 2015, apesar de os recursos da política regional explícita terem sido alavancados, “As determinações que realmente têm impacto para a mudança do perfil concentrador regionalmente da atividade produtiva brasileira estão

---

<sup>121</sup> Resende et al (2014), Monteiro Neto, Castro, Brandão (2017); Resende et al (2017), Coelho (2014), Silveira Neto e Azzoni (2011)

cada vez mais fortes no âmbito do governo federal, mas fora da esfera da política regional *stricto sensu*” (Resende *et al*, 2014).

Segundo Monteiro Neto *et al* (2017), as principais mudanças estruturais nas regiões de menor desenvolvimento, no período recente, têm ocorrido mais pela magnitude dos recursos das políticas setoriais e sociais do que propriamente pelos recursos das políticas regionais explícitas. Ainda, para Coêlho (2017, 2014), foram as políticas regionais implícitas que responderam predominantemente, em termos de geração de emprego e renda, pelo desempenho superior das regiões mais pobres do país durante o governo Lula (2003-2011). Segundo o autor, esse desempenho foi elevado principalmente pelas 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.

Portanto, para averiguar os possíveis impactos das políticas públicas nas dinâmicas de desconcentração produtiva nacional, é necessário a observância não apenas da política regional explícita, apresentada anteriormente, mas também dos principais instrumentos federais de rebatimento territorial-regional operacionalizados no período a ser estudado: os instrumentos de política setorial e social.

No caso da política setorial, até 2007, as inversões setoriais do governo federal no território se davam principalmente com recursos de projetos financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES. A partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, houve um expressivo aumento dos investimentos setoriais do setor público.

Já no caso da política social, o Programa Bolsa Família, lançado em 2003, e o Programa de Benefício de Prestação Continuada, de 1993, foram ampliados e passaram a destinar mais recursos do que a própria política regional explícita<sup>122</sup>. Conforme destaca Silveira Neto e Azzoni (2011), a política social recente foi responsável por mais de 24% na redução das desigualdades regionais de renda, apesar de representarem menos de 1,7% da renda disponível das famílias.

---

<sup>122</sup> Em 2013, os três fundos constitucionais somaram cerca de R\$ 23,5 bilhões em empréstimos. Já o Programa Bolsa Família fechou 2013 com o recorde de R\$ 24,5 bilhões transferidos a famílias de baixa renda



Além disso, pode-se especular que o aumento do fluxo da renda propiciado pelos programas sociais pode incorrer em importante aumento da demanda agregada de bens e serviços nas regiões menos desenvolvidas. Isso pode incorrer numa maior atratividade a investimentos do setor produtivo e na geração de emprego, rompendo o quadro de estagnação e favorecendo movimentos de desconcentração, ao menos relativa, a estas regiões. Constitui-se assim a potencialidade da política social como um fator preponderante de rebatimento territorial-regional implícito.

Por fim, como ressalva Monteiro Neto *et al* (2017), é importante lembrar que os recursos da política regional explícita e das políticas setoriais se destinam, majoritariamente, ao financiamento ou facilitação dos empreendimentos produtivos, suprindo a demanda de investimentos onde são aplicados. Já os recursos da política social, ao se destinarem diretamente aos cidadãos e às famílias, representam o financiamento da demanda de consumo agregado.

A seguir, portanto, será apresentado os principais instrumentos de política regional implícita que atuaram no período pós-2000: o PAC, associado aos desembolsos do BNDES, como expoente das políticas setoriais; o BPF e o BPC, como expoentes da política social. Por fim, a seção também trará algumas considerações sobre outras políticas de grande rebatimento territorial-regional que ocorreram no período, como, por exemplo, as tentativas de implementar uma política industrial e a expansão dos investimentos em educação superior em diversas regiões do país.

### **3.3.1 Desembolsos BNDES**

O Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES – foi fundado em 1952 e é hoje um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo. Seus recursos buscam suprir as demandas relacionadas aos empreendimentos produtivos e são desembolsados em forma de financiamentos subsidiados a taxas mais baixas do que as de mercado e com prazos mais estendidos. Além da iniciativa privada, o próprio governo financia parte de seus investimentos setoriais com os recursos do banco, que se constituiu como o principal

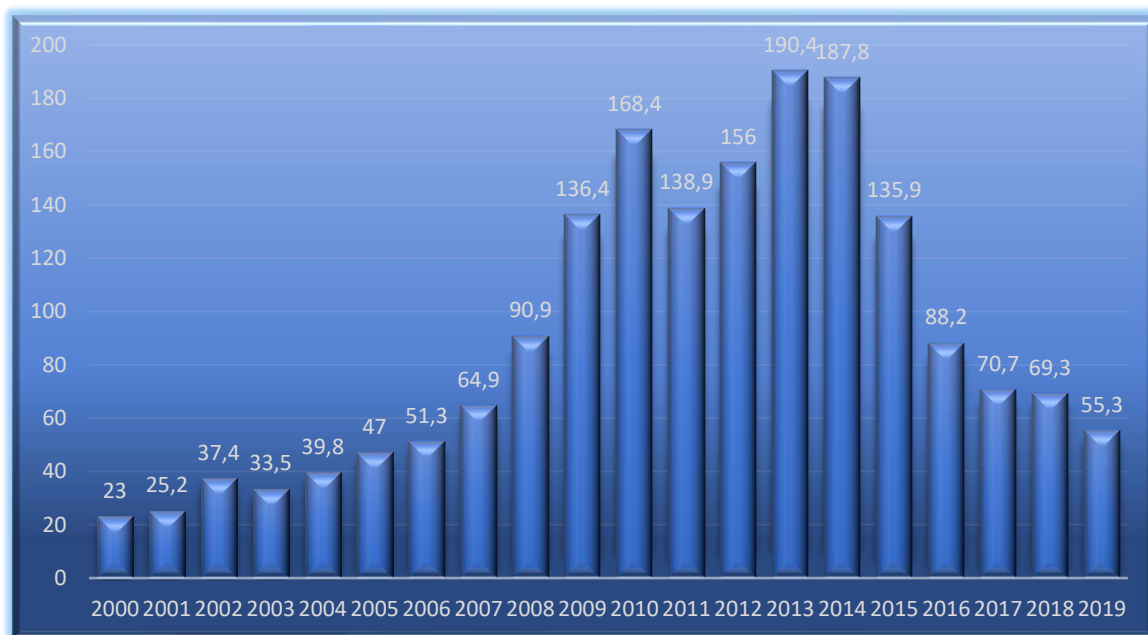
instrumento do governo federal para o financiamento de longo prazo e investimento nos segmentos da economia.

Historicamente, como evidenciam Silva e Marques (2021), o rebatimento territorial-espacial da atuação do BNDES se deu, principalmente, em função dos projetos nacionais vigentes no momento. Assim, durante a década de 1950, o foco das aprovações do banco, com quase 70% de participação, foi a infraestrutura do país, principalmente ligadas a ferrovias e geração de energia. O setor industrial vinha logo em seguida com 28,5% de participação. Na década de 1960, com o plano de metas de Juscelino Kubitschek, há uma inversão do foco de atuação em direção ao setor industrial. Este passou a receber 70% das aprovações, enquanto a infraestrutura foi responsável por 25%. Já durante a década de 1970, a indústria manteve a primazia das aprovações, com mais de 67%, porém a atuação do banco passou a dar maior atenção a desconcentração industrial e ao desenvolvimento regional a partir das diretrizes do II Plano Nacional de Desenvolvimento.

Nas décadas de 1980 e 1990, há um declínio da participação da indústria nas aprovações e um fortalecimento do setor de serviços e comércio e do setor agropecuário nas aprovações, que vão chegar o final dos anos de 1990 com participação variando entre 8 e 12% cada. A indústria decaiu sua participação para a casa dos 48% e a infraestrutura completava a participação variando entre 25% e 32%. Essa variação da atuação do banco nesse período representa profundas mudanças relacionadas a própria ascensão do contexto neoliberal e da perda de força da questão regional ao longo desse período, conforme exposto no Capítulo I.

Com a reorientação político-institucional pós-2000 e a retomada do investimento como propulsor do caráter desenvolvimentista do Estado, houve um exponencial aumento dos desembolsos do BNDES no país, como pode ser visto na tabela abaixo:

**Figura 21: Evolução dos Desembolsos do BNDES (em Bilhões de reais)**



\*Fonte: Portal BNDES

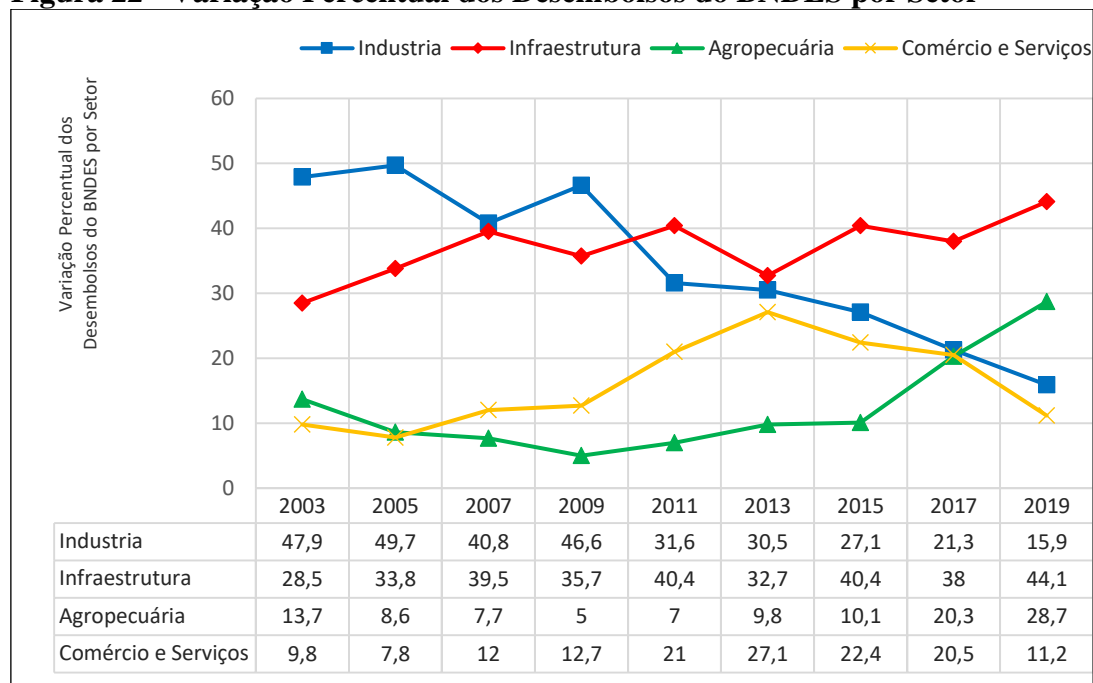
Pode-se verificar, na figura acima, que entre o início dos anos 2000 até 2013 houve uma elevação exponencial dos desembolsos do BNDES, que passaram de R\$23 bilhões de reais para mais de R\$190 bilhões de reais, um aumento de quase 730%. Nota-se, não obstante, que esse aumento vai se dar principalmente a partir de 2007, com a entrada do PAC e de outros programas setoriais do governo federal, como a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP, 2008-2010), o Programa de Sustentação do Investimento (PSI, 2009-2015) e o Plano Brasil Maior (PBM, 2011-2014)<sup>123</sup>.

No período pós-2013, no entanto, os desembolsos do banco vão ser gradualmente afetados pela crise político-econômica nacional e vão cair de R\$ 190 bilhões de reais para menos de R\$ 56 bilhões em 2019. O que demonstra o enorme impacto que a crise teve na atuação do Estado e nas inversões do capital privado no território nacional. Esse rápido declínio também está associado a paralisação de milhares de obras do PAC e ao desmonte realizado nas demais políticas de incentivo produtivo iniciadas na primeira década dos anos 2000, como por exemplo os já mencionados PDP, PSI e PBM.

<sup>123</sup> Para mais informações sobre estes planos consultar a subseção Outras Políticas de Grande Impacto Espacial, nesta seção. (Ou consultar Silva, Marques, 2021).

Cabe chamar a atenção para um ponto muito relevante que se relaciona ao declínio dessa atuação do BNDES, e dos demais instrumentos de incentivo produtivo, com a consolidação do panorama econômico-produtivo debatido no Capítulo II. Observe que, apesar de o setor industrial ter sido historicamente o grande foco da atuação do BNDES desde a década de 1960, participando, desde então, com porcentagens em torno dos 50%, A partir de 2005, há um claro declínio na participação do setor nos desembolsos do BNDES, chegando a apenas 15,9% em 2019. Obviamente esse declínio de participação, até 2013, esteve associado a um momento de elevação exponencial dos desembolsos, o que pode indicar que, apesar da queda relativa da indústria no PIB nacional, a atuação do banco, juntamente com outros instrumentos de incentivo produtivo, podem ter contribuído para a manutenção e elevação do emprego e, inclusive, do número de estabelecimentos industriais no Brasil. Após 2013, no entanto, a rápida decadência da política industrial, dos incentivos e dos desembolsos do BNDES podem ter tido um papel vital na consolidação do panorama de desindustrialização absoluta no país, com efetiva perda de empregos industriais e plantas produtivas.

**Figura 22 - Variação Percentual dos Desembolsos do BNDES por Setor**



Fonte: Portal BNDES: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/estatisticas-operacionais-sistema-bndes>

A figura acima, releva ainda a grande elevação da participação da agropecuária nos desembolsos do BNDES, que rompeu o patamar de 10% que vinha desde a década de 1980 e chegou a 28,7% de participação nos desembolsos em 2019. Isso evidencia uma reorientação dos recursos do banco em consonância com o movimento de reprimarização da economia nacional demonstrado no capítulo II.

Aprofundando um pouco mais a análise no setor industrial, que carrega em si a perspectiva de gerar maiores encadeamentos produtivos capazes de propagar maiores benefícios em termos de renda e emprego, salta aos olhos que, entre 2000 e 2018, em torno de 30% de todos os desembolsos para a indústria foram destinados para os segmentos de produtos alimentícios (13,5%), coque, petróleo e combustível (12,4%) e extrativo (4%). Setores que compõe o grupo de atividades relacionadas a recursos naturais.

Em relação a distribuição espacial dos desembolsos destinados a indústria brasileira, no mesmo período, 61% foram destinados para a região Sudeste, 20% foram para a região Sul e apenas 19% foram para as regiões alvo da política regional, sendo 5,3% para a região Centro Oeste, 11% para a região Nordeste e 2,7% para a região Norte. Silva e Marques (2021) observam que, apesar da região Sudeste e Sul terem sido beneficiadas com mais de 80% dos recursos do BNDES no pós-2000, entre 2000 e 2009, o volume destinado dos recursos teve maior crescimento nas demais regiões. Assim, enquanto o volume do Sul e Sudeste cresceu em torno de 60%, o volume dos desembolsos para o Norte e Nordeste mais que dobrou. No caso do Centro-Oeste o volume quintuplicou. Todavia, reconhecem que após 2009, o cenário voltou a favorecer as regiões Sul e Sudeste, que tiveram o volume de desembolsos aumentado em 69% e 29% respectivamente. As regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste ficaram abaixo desse crescimento, com 28,5%, 14,7% e 11,3% respectivamente.

Silva e Marques afirmam que, de toda forma, no período pós-2000, a atuação do BNDES foi ampliada para além das regiões industriais maduras, principalmente na direção das regiões Sul e Centro-Oeste. Este mais que dobrou sua participação nos desembolsos do BNDES, passando de 1,9% para 5,3%, enquanto aquela ganhou 6,7p.p., passando de 18,56% para 25,26. Destacam que a participação do Sudeste caiu de 66,87% para 55,27%. Dessa forma, afirmam que esse cenário estaria em consonância com a desconcentração espacial da indústria e com a evolução do valor de transformação industrial observado pela indústria no Sul e no Centro-Oeste no pós-2000. Essa consonância de fato pode ser inferida uma vez que

os recursos aplicados e desembolsados pelo BNDES são reflexo das demandas setoriais, públicas e privadas, dos segmentos produtivos. Ou seja, assim como na política regional explícita, a política do BNDES é passiva em relação aos investimentos e aplicações no território, ela é destinada em atendimento as demandas anárquicas dos diferentes agentes-atores. Assim, ela tende a espelhar o comportamento dos agentes-atores nos diferentes usos do território.

No entanto, a ressalva que deve ser feita diz respeito a natureza dessa desconcentração industrial. No caso do Centro-Oeste, deve-se observar que mais 76% da participação acumulada dos desembolsos do BNDES no período pós-2000 foram destinados a apenas a quatro segmentos: produtos alimentícios (31%), coque, petróleo e combustível (25,5%), celulose (14,5%) e indústria extrativa (5,5%). Setores ligados justamente a base de recursos naturais. No caso da região Sul, esta sim presenciou uma desconcentração dos desembolsos de forma mais diversificada, incluindo em ramos industriais mais complexos e com maior valor agregado, como nos segmentos de veículos, máquinas e aparelhos elétricos, máquinas e equipamentos, informática e eletrônicos e em diversos segmentos intensivos em trabalho, como na indústria têxtil<sup>124</sup>. Na região Norte e Nordeste praticamente não tiveram ganhos em termos de participação no total dos desembolsos do BNDES, passando de 2,51% para 2,74%, no caso do Norte, e de 10,17% para 11,47%.

Portanto, pode-se concluir que, no caso do BNDES como instrumento de política regional implícito, apesar da exponencial elevação de seus desembolsos, sua atuação acabou por reforçar dinâmicas produtivas concentradoras das atividades de maior valor agregado no Sudeste e no Sul do país. Reforçou, também, dinâmicas que atuaram a favor dos segmentos relacionados a base de recursos naturais nas demais regiões, reforçando a reprimarização da economia nacional. Além disso, teve pouca capacidade de conter a desindustrialização absoluta que ocorreu no período pós-2013 pelo declínio rápido de seus recursos e do quadro de crise que foi instalado a partir de então.

---

<sup>124</sup> Dados em Silva e Marques (2021).

### 3.3.2 Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

Conforme apresentado anteriormente, até 2007, os investimentos setoriais do governo federal no território se davam prioritariamente com recursos de projetos financiados pelo BNDES. A partir de 2007, no entanto, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC rapidamente se consolidou como o principal instrumento na promoção da retomada do planejamento e execução de grandes obras em setores estruturantes do país, especialmente de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país.

Apesar de parte da carteira de investimentos do PAC ser financiada pelo BNDES, em torno de 10% do total<sup>125</sup>, o que influenciou diretamente na alavancagem dos desembolsos do banco, o programa contou também com outras fontes de recursos advindas do orçamento fiscal e da seguridade social, do orçamento de Investimentos das estatais, contrapartida dos estados e municípios, financiamentos em outras instituições financeiras e recursos privados.

Assim, na sua primeira fase, 2007 – 2010, o programa executou mais de 600 bilhões em investimentos setoriais em todo o país, sendo 84 bilhões destes desembolsados pelo BNDES. Na segunda fase, 2011 – 2014, o PAC 2 contou com ainda mais recursos e parcerias com estados e municípios, estimando mais de 1 trilhão de reais de investimento em mais de 40 mil empreendimentos. Já os desembolsos do BNDES com o PAC 2 tiveram uma redução considerável, caindo para 53,5 bilhões de reais entre 2011 e 2014.<sup>126</sup>

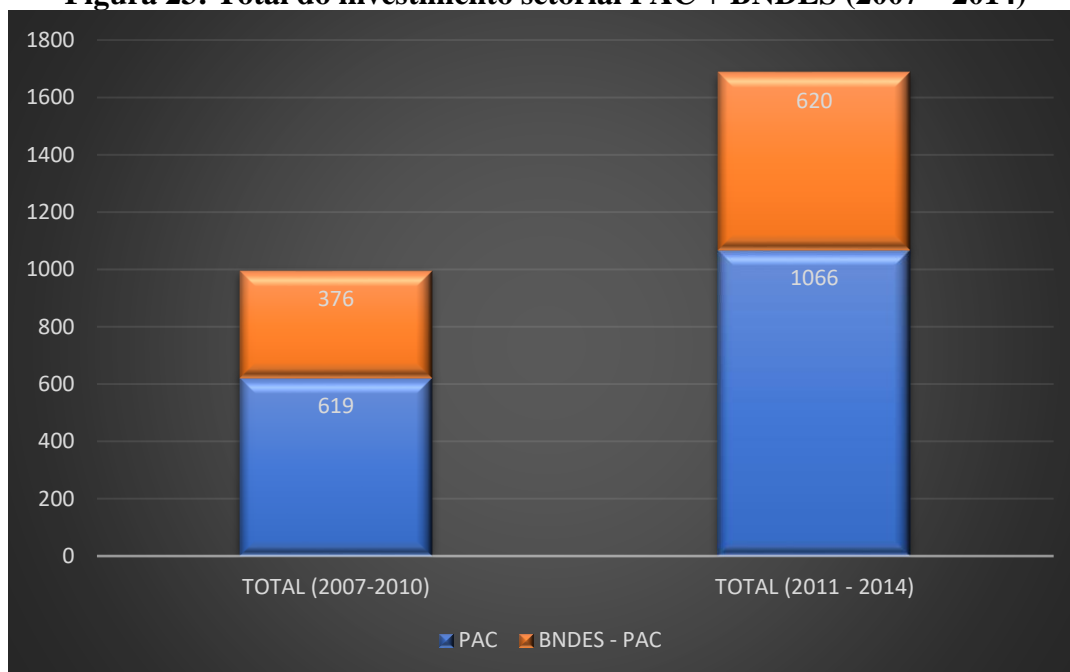
Na figura abaixo pode-se observar os investimentos somados do PAC com os investimentos do BNDES, descontado a carteira PAC do banco para não duplicar a contagem. Foram mais de 995 bilhões de reais para o período 2007 – 2010 e de mais de 1,6 trilhão de reais, para o período 2010 – 2014.

---

<sup>125</sup> Estimativa baseada nos relatórios de gestão do BNDES até 2011.

<sup>126</sup> Dados dos desembolsos do BNDES com a primeira fase do PAC constam nos relatórios anuais do banco. Para a segunda fase, os valores foram obtidos por meio do pedido de informação e-sic 99903000339201918, de acordo com a Lei de Acesso à Informação.

**Figura 23: Total do investimento setorial PAC + BNDES (2007 – 2014)**



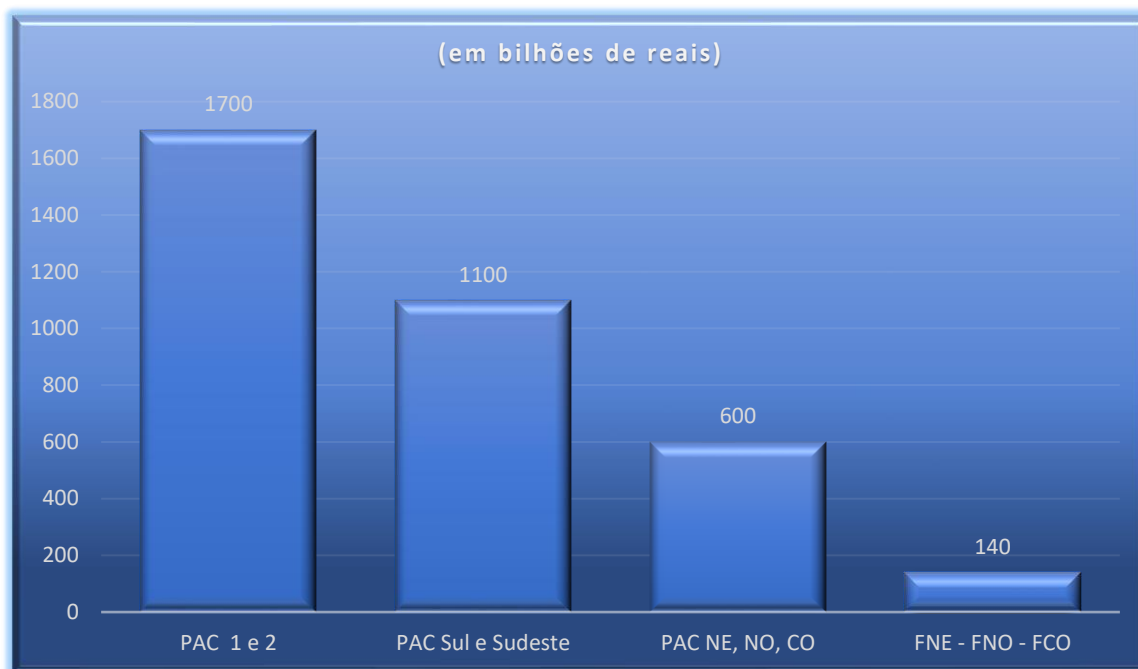
\*Fonte: Relatórios de Gestão do PAC. Relatórios de Gestão BNDES.

Pode-se, assim, ter uma melhor dimensão da enorme elevação dos recursos aplicados pelos instrumentos implícitos de rebatimento regional na infraestrutura e no financiamento produtivo nacional no período pós-2000. De fato, apenas entre 2007 e 2014, os recursos investidos e comprometidos por meio da política setorial somaram mais de 2,6 trilhões de reais em todo o País. Sendo 1,7 trilhões exclusivos do PAC.

Todavia, esses recursos não foram aplicados de forma homogênea no território nacional e nem se dirigiram primordialmente para as regiões alvo da política regional, mas sim para as regiões Sudeste e Sul do país. Considerando apenas os recursos do PAC 1 e 2, em torno de 1,1 trilhões de reais, 65% do total, foram destinados às regiões Sul e Sudeste. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram contempladas com 600 bilhões, 35% do total de investimentos executados ou comprometidos.



**Figura 24: Total de Investimentos do PAC entre 2007 - 2014**



\*Fonte: Relatórios de Gestão do PAC. Relatórios de Gestão BNDES. Relatórios de Gestão FNE, FNO, FCO.

Como pode-se observar na figura acima, apesar da discrepância regional do montante de investimentos do PAC, no mesmo período, a título de comparação, o total investido por meio dos fundos constitucionais (FNE, FNO, FCO), principal instrumento de política regional explícita do país, foi de aproximadamente 140 bilhões de reais, ou seja, apenas 23% dos recursos investidos pela política setorial do PAC.

Esse dimensionamento é relevante para a percepção da importância e proporção que a política setorial tomou no período pós-2000, principalmente pós-PAC, em 2007. Como já argumentado algumas vezes neste capítulo, a magnitude desses investimentos setoriais acabou por se tornar o grande foco da agenda governamental, pelo menos entre 2007 e 2014. Esse foco excessivo acabou se sobrepondo a diversas políticas públicas que estavam em construção no país, como a de ordenamento territorial, as políticas urbanas, com exceção do MCMV que passou a integrar o próprio PAC, as políticas ambientais e a própria Política de Desenvolvimento Regional, que não encontrou melhores meios de se financiar. Ou seja, o PAC reorientou a agenda do governo para um caminho que buscava alavancar o crescimento do país, aumentando a renda e o emprego, pelo pesado investimento infra estrutural. Foi a opção escolhida, o caminho a ser seguido rumo ao desenvolvimento.

Essa opção declarada pela política setorial, no entanto, se contrapôs ao caminho da construção de políticas de maior articulação e envergadura conceitual. Políticas com uma dimensão territorial-espacial mais apropriadas para entender e orientar as ações do Estado de forma mais sensível às particularidades e potencialidades regionais. Se contrapôs, assim, a construção de um projeto de longo prazo, calcado nas bases do que poderia vir a ser um projeto nacional.

Entretanto, o momento de crise político-econômica que se inicia após 2013 colocou a política setorial em xeque e minou suas perspectivas futuras. Bloqueou a manutenção e a capacidade de investimento do Estado e desnudou um amplo processo de captura dos recursos por parte de agentes-atores políticos e privados por meio de esquemas de corrupção<sup>127</sup>.

Após 2014 -2015, com o aprofundamento da crise econômica e política que culminou no Impeachment da Presidente Dilma Roussef, o PAC ficou praticamente estagnado e esquecido. Deixando um legado de milhares de obras abandonadas e paralisadas, com prejuízos incomensuráveis. Em 2018, de acordo com dados da agência Contas Abertas, o PAC praticamente desapareceu do projeto de lei orçamentário anual (PLOA), contando com apenas R\$ 2 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social.<sup>128</sup>

De fato, segundo levantamento da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), até o final de 2018, havia mais de 4,7 mil obras do PAC paralisadas equivalentes a R\$ 135 bilhões de reais, sendo que desse total, sendo que desse total mais de R\$ 65 bilhões já tinham sido executados. Quase 40% dessas paralisações estão no Nordeste e 24% no Sudeste. Do total de obras paradas, 1420 são relacionadas a infraestrutura, como ações de saneamento (14%), urbanização de assentamentos precários (9%), pavimentação e prevenção em áreas de risco (6%) e recursos hídricos (2%). Chama a atenção, também, que 36% das obras paralisadas são de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e 21% de creches e pré-escolas. Além dessas, destaca-se que há 39 obras paralisadas referentes a mobilidade urbana, com valor equivalente a mais de R\$ 45 bilhões de reais, 34% do valor total de obras paradas. Ou seja, salta os olhos que a maioria das obras paradas estejam diretamente relacionadas aos ministérios das cidades, saúde e educação, com aplicações que beneficiariam,

---

<sup>127</sup> Em 2017, por exemplo, 9 dos 10 maiores empreendimentos do PAC, representando mais de R\$ 27,8 bilhões de reais, estavam sob investigação da operação lava jato.

<sup>128</sup> Disponível em: <http://www.agenciacontasabertas.com.br/noticia/pac-desaparece-em-orcamento-para-2018>

principalmente, o meio urbano, criando importantes economias de escala a favor de processos industrializantes.

Porém, há também paralisações e abandonos completos em obras de grande porte que foram anunciadas com grande euforia. Na verdade, das três maiores obras previstas, duas foram completamente abandonadas, a Refinaria Premium I, no Maranhão, com prejuízo de mais de R\$ 2 bilhões de reais, e o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, abandonado com mais de 80% da obra concluída e mais de R\$ 13 bilhões de reais gastos. A terceira grande obra é a refinaria de Abreu e Lima, que foi apenas parcialmente entregue e que se envolveu nos escândalos de corrupção nas investigações da Operação Lava Jato. Inicialmente orçada para custar em torno de R\$ 2 bilhões de reais, os gastos com a obra já superam a marca de R\$ 40 Bilhões, desde o início, e estima-se que ainda será necessário mais R\$6 bilhões para sua conclusão definitiva. Há ainda dezenas de obras de grande porte paralisadas referentes a portos, aeroportos, ferrovias, rodovias, hidrovias, refinarias, plantas energéticas, dentre outras, que superam a cifra de R\$53 bilhões em investimento.

Brandão (2019), destaca que um dos pontos importantes do diagnóstico atual das novas dinâmicas regionais é justamente tentar compreender os impactos econômicos, sociais e ambientais de se ter em todo o território nacional um conjunto de obras interrompidas, inauguradas “pela metade” ou mesmo abandonadas. Segundo o autor sobre essa situação generalizada de obras paradas:

*“...Muitas expectativas de desenvolvimento regional foram frustradas. Além disso, impactos negativos que estas deixaram estão presentes, sobretudo nas áreas dos grandes projetos descontinuados. Há uma carteira de investimentos em infraestrutura que atravessou governos de diversos matizes, algumas obras são reivindicações regionais das décadas de 1960, além de estarem presentes nos corredores de exportação (1972), nos ENIDs e depois no PAC. O país não realizou uma reflexão mais profunda se algumas dessas obras talvez não façam mais parte de uma estratégia de inserção nos paradigmas tecnoeconômicos do século XXI.*  
(Brandão, 2019, p.179)

Portanto, diante desse contexto e do cenário atual em que o país se encontra, fica evidente que, apesar da importância dos investimentos setoriais para resolver os gargalos de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, estes são insuficientes, por maior que sejam sua magnitude, para orientar ações que de fato possibilitem um desenvolvimento regional equilibrado e duradouro. A falta de uma dimensão territorial-espacial apropriada, de uma articulação com as diversas políticas públicas, principalmente as PPEs, e de uma maior participação social que envolva diferentes agentes-atores na construção e indicação das ações efetivamente necessárias regionalmente, acaba por enfraquecer a capacidade de uma política meramente setorial que busque um efetivo desenvolvimento nacional.

Assim, tornou-se evidente a incapacidade dos volumosos investimentos do PAC em amenizar a desindustrialização, principalmente no período pós-2013. Tampouco se contrapôs ao movimento de reprimarização da economia nacional. Pelo contrário, boa parte da ênfase dada aos investimentos em ferrovias, rodovias e portos contribuíram, na verdade, para facilitar e promover a produção agromineral do país voltada ao comércio exterior. É notório que a mesma ênfase não foi dada ao território natural da indústria, o meio urbano, revelado pela enorme quantidade de obras paralisadas nesse eixo e pelo foco quase exclusivo dado ao programa MCMV. Ou seja, pode-se inferir que até mesmo o PAC tenha contribuído para o avançar da desconcentração produtiva regressiva nacional.

### **3.3.3 Programa Bolsa Família – PBF / Benefício de Prestação Continuada – BPC**

Conforme sugere Monteiro *et al* (2017), é notório que grande parte das mudanças estruturais nas regiões de menor desenvolvimento ocorreram pelo expressivo aumento dos repasses referentes aos programas sociais no período 2000-2015. Cada vez mais, os efeitos do investimento social nas configurações territoriais-espaciais passam a fazer parte das análises regionais. Isso porque tem sido crescente a percepção teórica-analítica de que o chamado problema regional pode não estar apenas intrinsecamente ligado à região, mas às

características individuais das pessoas que estão localizadas naquela região (Barros, 2011; Ferreira, 2004; Pessôa, 2001).

Isso ocorre porque a alocação de recursos dos programas sociais não acarreta apenas em um mero aumento da renda familiar per capital, mas também influencia todo o fluxo da renda regional. Esse fluxo tem impacto direto nas demandas de bens e serviços que poderão propiciar um aumento dos investimentos produtivos ou, ao menos, impactar na decisão locacional de alguns deles. Além disso, tem sido cada vez maior as evidências de que os recursos da política social influenciaram também as dinâmicas migratórias de algumas regiões estagnadas pela falta de perspectiva, emprego e renda. Assim, especula-se que se a política social pôde conter parte da evasão populacional de regiões deprimidas, ela pode também ter tido ainda maior relevância na alavancagem do fluxo da renda intra-regional.

Nesse contexto, dentre os instrumentos sociais de rebatimento regional implícito destaca-se o Programa Bolsa Família - PBF, lançado em 2003, e o Programa de Benefício de Prestação Continuada - BPC, de 1993. Ambos foram exponencialmente ampliados e passaram a destinar a cada ano mais recursos para as famílias de baixa renda. Em 2013, apenas o PBF repassou 24,5 bilhões aos beneficiários, valor superior a todo o montante investido pelos Fundos Constitucionais, que foi de 23,5 bilhões no mesmo ano. Esses instrumentos, não por acaso, têm mostrado impactos relevantes na redução das disparidades de renda per capita entre as regiões brasileiras, mesmo não sendo este o objetivo explícito destes programas (Barros e Athias, 2013; Silveira Neto e Azzoni, 2011). Como mostrou Silveira Neto e Azzoni (2011), a política social recente foi responsável por mais de 24% na redução das desigualdades regionais de renda, apesar de representarem menos de 1,7% da renda disponível das famílias. Há outros estudos que afirmam haver indícios de que a cada R\$ 1 investido no PBF se transforma em R\$ 1,78 no PIB Produto Interno Bruto nacional<sup>129</sup>.

No caso do PBF, ele destinava-se a famílias em situação de pobreza, com renda entre R\$ 89,01 e R\$178,00 reais por pessoa, ou extrema pobreza, com renda até R\$89,00 reais por pessoa. O benefício a famílias em extrema pobreza era de R\$ 89,00 mensais. E o

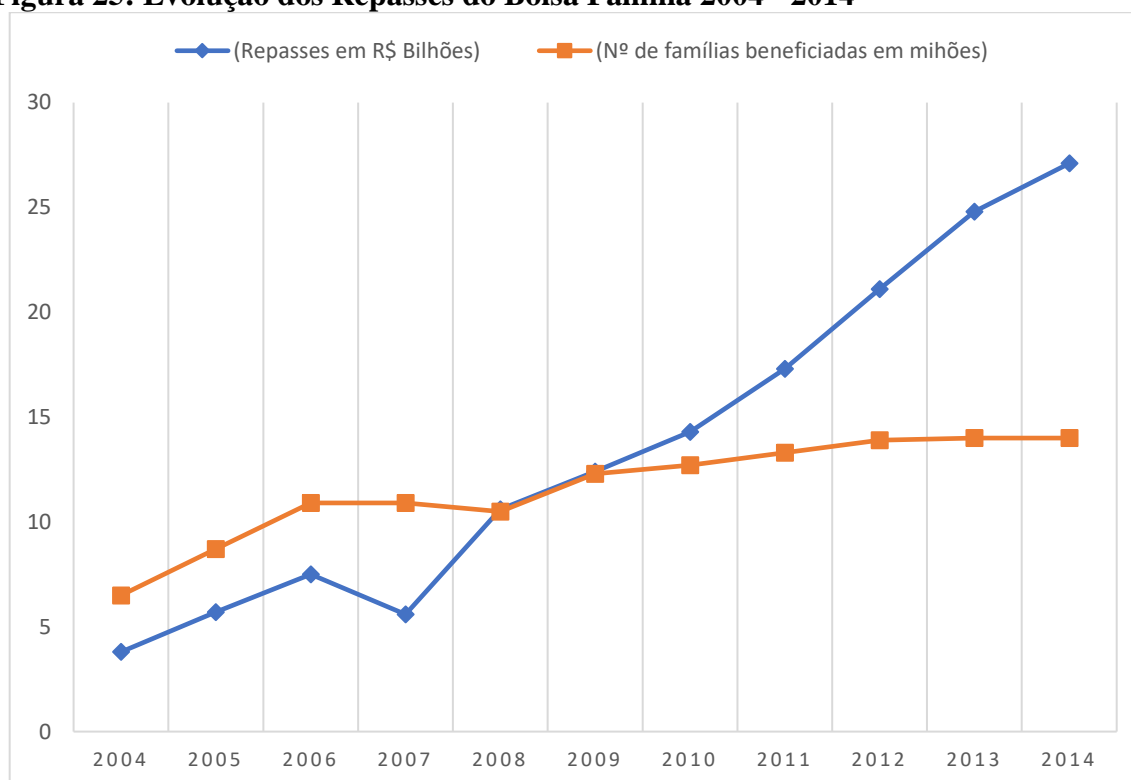
---

<sup>129</sup> Consultado em: <<https://www.valor.com.br/brasil/3305466/ipea-cada-r-1-gasto-com-bolsa-familia-adiciona-r-178-ao-pib>> Acesso em 01/07/2019

benefício a famílias em situação de pobreza varia entre R\$ 41,00 reais até R\$ 205,00 reais a depender do número de crianças de 0 a 15 anos.

O PBF terminou 2004, ano de lançamento, com o total de 6,5 milhões de famílias beneficiadas e um total de 3,8 bilhões de reais repassados. Em 2014, já eram 14 milhões de famílias beneficiadas em todo o país e um total de 27 bilhões de reais repassados. Abaixo pode ser uma ideia da evolução dos recursos disponibilizados:

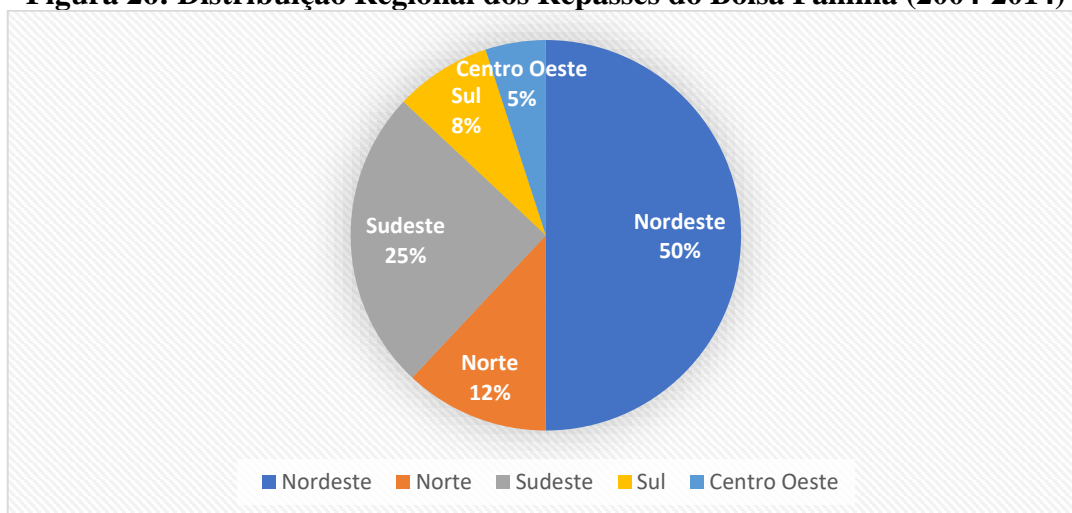
**Figura 25: Evolução dos Repasses do Bolsa Família 2004 - 2014**



\*Fonte: MDS. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>

É importante ressaltar a divisão regional dos recursos disponibilizados pelo Bolsa Família. Entre 2004 e 2014, cerca de 50% dos repasses e das famílias beneficiadas concentraram-se no Nordeste. Cerca de 25% no Sudeste, 12% no Norte, 8% no Sul e 5% no Centro Oeste.

**Figura 26: Distribuição Regional dos Repasses do Bolsa Família (2004-2014)**

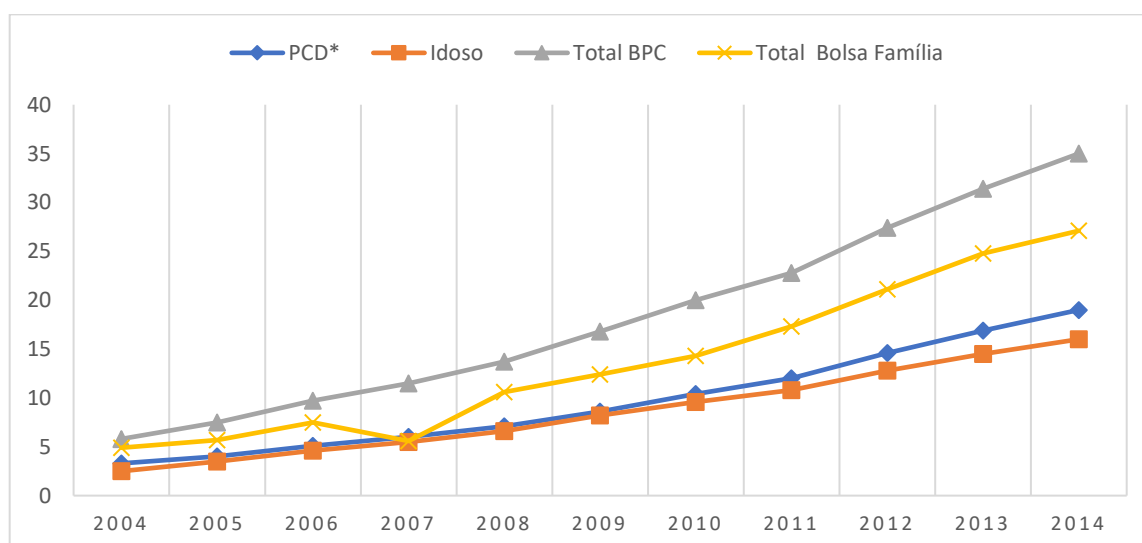


Fonte: MDS. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>

No caso do Benefício de Prestação Continuada – BPC, é realizado um repasse no valor de um salário-mínimo para pessoas com deficiência de qualquer idade ou para idosos acima de 65 anos que não contam com aposentadoria. Para a concessão deste benefício, a renda familiar mensal deve ser de até ¼ de salário-mínimo por pessoa.

É interessante observar que no caso do BPC os repasses do governo federal também se elevaram consideravelmente no período 2004 – 2014.

**Figura 27: Evolução dos Repasses do BPC e Bolsa Família (2004-2014)**



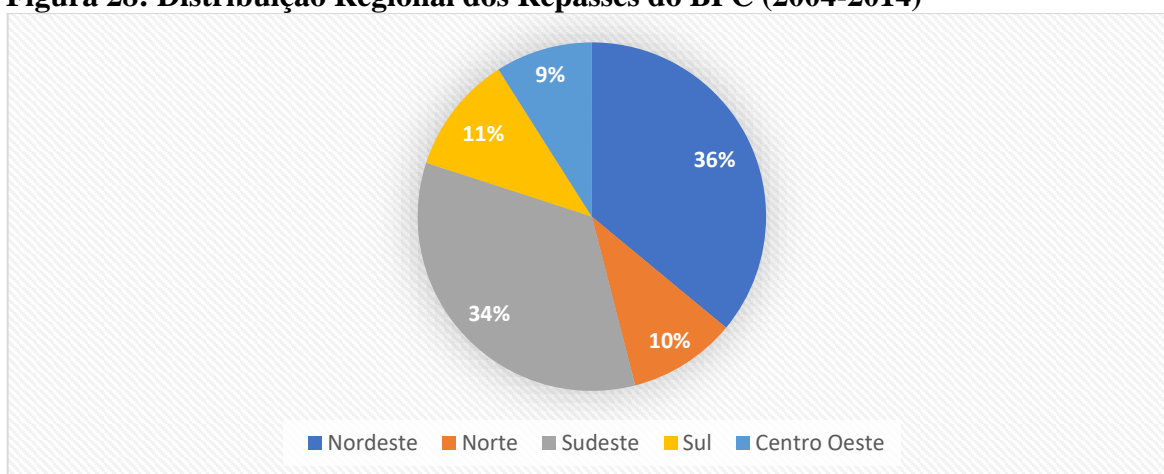
\* PCD – Pessoa com Deficiência

Fonte: MDS. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/data-table.php#>

Registre-se que desde 2004 os repasses do BPC foram sempre superiores aos repasses do PBF. Em 2014 os benefícios de prestação continuada repassaram um total de 35 bilhões de reais distribuídos para mais de 4 milhões de pessoas.

Regionalmente, considerando todos os repasses no período entre 2004 e 2014, o Nordeste, assim como no PBF, é a região mais beneficiada pelos aportes do BPC, com 36% de participação. O Sudeste segue em segundo com 34%, o Sul em terceiro com 11%, o Norte participa com 10% e o Centro Oeste com 9%.

**Figura 28: Distribuição Regional dos Repasses do BPC (2004-2014)**



Fonte: MDS. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/data-table.php#>

O total repassado pelo benefício no período 2004 – 2014 foi de 202 bilhões de reais. A título de comparação, o PBF repassou no mesmo período 150 bilhões de reais. Apenas para o Nordeste, os aportes dos dois programas chegaram a mais de 145 bilhões de reais, valor superior a todos os recursos aplicados pela política regional explícita na região, que foi em torno de 128 bilhões entre 2000 - 2014<sup>130</sup>.

Não se pode ignorar, portanto, o grande volume financeiro aportado nas regiões menos desenvolvidas pelos programas sociais. De fato, essas inversões financeiras podem não apenas terem tido um impacto direto na elevação da renda *per capita* regional, mas também servido como um propulsor da demanda agregada atrativa a novos investimentos, influenciando, mesmo que indiretamente, algumas dinâmicas de desconcentração produtiva inter e intra-regionais. Além de impactarem, por certo, nos fluxos migratórios.

<sup>130</sup> Valor aproximado dos recursos aplicados pelo FNE e FDNE no período.



Contudo, apesar dos evidentes impactos regionais dos programas sociais, conforme alerta Resende *et al* (2014), deve-se salientar que uma política regional precisa focar nos fatores causadores das desigualdades e em sua reprodução. Segundo os autores, políticas como o PBF e o BPC, podem não ser suficientes para reduzir a reprodução de tais desigualdades de forma estrutural. Ainda, segundo Barros (2011), o equilíbrio regional tenderia a retornar a níveis muito próximos ao anterior caso os programas fossem eliminados. O grande desafio da política regional seria aportar recursos em intervenções que pudessem reduzir de fato a disparidade regional mesmo após a sua descontinuidade.

De fato, como se observou no período pós-2013, o avançar da crise rapidamente influenciou o aumento do desemprego, do desalento e trouxe de volta a fome e a miséria para grande parte da população, mesmo com a manutenção dos programas sociais. Isso porque com a elevação da inflação e dos juros, corroeu os benefícios e a capacidade de compra dos programas sociais.

Wilson Cano, em entrevista dada a Silva (2015), corrobora com a importância do Programa Bolsa Família na dinamização econômica das regiões mais pobres. No entanto, explica que as políticas sociais não são políticas de desenvolvimento regional; sequer são políticas setoriais, pois são mais específicas e demarcadas do que as políticas setoriais. Argumenta que, em geral, as políticas sociais possuem um caráter nacional e visam apenas mornas melhorias no desempenho dos indicadores socioeconômicos do país. Assim, afirma que embora tenham rebatimentos territoriais e regionais significativos, essas “políticas regionais implícitas” geralmente não são pensadas a partir do viés do desenvolvimento regional, ou seja, são desvinculadas de uma dimensão voltada para a superação das desigualdades regionais de fato.

Portanto, assim como os investimentos setoriais, apesar da importância da política social e dos seus impactos territoriais-espaciais, ela não se configura como uma ação estatal capaz de promover uma mudança estrutural efetiva nas bases produtivas nacionais que caracterizam as desigualdades regionais. Ela até poderia ter um papel de maior relevância nesse sentido, porém para isso teria que ser repensada e reformulada a fim de trazer requisitos condicionantes relacionados a capacitação e profissionalização social em acordo com as potencialidades e com a diversidade de cada região. Aplicada de forma desarticulada e aleatória, no entanto, ela pouco contribui para nesse sentido.

### 3.3.4 Outras Políticas de Grande Impacto Espacial-Territorial:

Esta seção trará breves considerações acerca de outras duas ações estatais que fizeram parte da retomada de formulação das políticas públicas no período pós-2003: as tentativas de se avançar com uma política industrial no Brasil e a expansão das instituições de ensino superior.

Com relação às políticas industriais pós-2003, Salerno e Daher (2006)<sup>131</sup> apontam que após quase um quarto de século de ausência do Estado na formulação e execução de políticas industriais e tecnológicas, os quadros técnicos no assunto haviam se dissipado entre vários órgãos públicos distintos que manipulavam, de forma desarticulada, algum instrumento de política industrial<sup>132</sup>.

Com a reorientação institucional em 2003, o governo buscou retomar as tentativas de implementação da articulação e dos incentivos ao setor industrial. Logo em 2004, portanto, foi lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que tinha como objetivo principal aumentar a eficiência econômica e promover maior inserção tecnológica aos produtos industriais brasileiros. Assim, ela foi pensada e instituída para ser um instrumento capaz de sustentar o crescimento via mudança do patamar competitivo da indústria.

Dentre seus legados, conforme aponta Barbosa (2013), estão a construção de um primeiro marco legal constituído pela Lei de Inovação, pela Lei do Bem e pela Lei de Biossegurança. Além disso, a partir dela criou-se a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), responsável pelos programas da política industrial, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), composto por ministros, industriais e sindicalistas que visam a discussão de estratégias, ações e consultas à própria ABDI. Por fim, criou-se também algumas linhas de financiamento junto ao BNDES, que se tornou um dos principais agentes de crédito para a promoção da política industrial no Brasil.

---

<sup>131</sup> SALERNO, Mario e DAHER, Talita. Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal (PITCE). 2006, Anais.. São Paulo: Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2006. . Acesso em: 20 nov. 2022.

<sup>132</sup> Os autores apontam como exemplo no começo de 2003: , MDIC, MCT, MF, MPOG, MAPA, MIN, MME, MS, Apex-Brasil, BNDES, CNPq, Finep, além das instituições estaduais e municipais.

A partir de 2008, no entanto, a PITCE foi substituída pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que além de buscar estimular o crescimento do setor industrial pela via tecnológica, trazia maiores ênfases quanto a distribuição das atividades pelo território nacional, em alinhamento a PNDR. Para Barbosa (2013), essa atenção da PDP promover ações voltadas para a diminuição das disparidades regionais foi importante por reconhecer a dimensão local e regional das desigualdades. No entanto, a efetividade das propostas da PDP demandaria também uma grande articulação com a política urbana, uma vez que são as cidades as bases territoriais da maioria das indústrias, assim como uma ampla articulação entre várias esferas político-administrativas. O que, segundo o autor, não ocorreu. O autor também critica o fato de a discussão e formulação da PDP ter se apoiado basicamente na participação do Governo Federal e dos empresários, com ausência de trabalhadores e outros agentes-atores da sociedade civil.

Em 2011, o Plano Brasil Maior (PBM) deu lugar a PDP. Conforme destacam Oliveira Silva e Marques (2020), o plano tinha como objetivo elevar a posição relativa do Brasil na economia mundial. Foi construído logo após Programa de Sustentação do Investimento (PSI), iniciado em 2009 em resposta a crise financeira global e que contou com forte apoio do BNDES para manter os investimentos por meio da expansão do crédito. Dessa forma, o PBM trazia diretrizes semelhantes aos do anterior PDP, porém com uma preocupação maior relacionada a inserção do Brasil no mundo e no fortalecimento da resistência da economia frente aos choques externos.

Para Brandão (2020), no entanto, o Plano Brasil Maior, o último formulado no ímpeto desenvolvimentista pós-2000 e que perdurou até 2014, não possuía uma estratégia clara de desenvolvimento industrial e apenas mencionava brevemente possíveis ações especiais em termos de desenvolvimento regional.

Por fim, deve-se destacar que apesar desses avanços nas políticas industriais no período Pós-2003, principalmente relacionados a intencionalidade de formulação e implementação deles, o próprio cenário macroeconômico dificultou a manutenção dos patamares da indústria no PIB nacional. A tendência de valorização do câmbio e a manutenção de uma política de juros altos para conter as pressões inflacionárias, além das deficiências das próprias políticas em buscar maior articulação com outras ações em curso no país, atuaram como freios a expansão industrial no país. Após 2013, com o iniciar da crise

econômica e política, a derrocada das orientações do Estado, a diminuição das linhas de financiamento e o aumento vertiginoso dos juros vão praticamente enterrar as intencionalidades e possibilidades da política industrial, principalmente de conter a desindustrialização absoluta.

Outra ação estatal de grande relevância e impacto espacial-territorial no período pós-2003 foi a expressiva ampliação das instituições de ensino superior e das matrículas nos cursos de graduação e pós-graduação no desenvolvimento regional brasileiro. Viera (2017), buscou estudar os principais aspectos relacionados a essa evolução do ensino superior no Brasil e seus impactos territoriais no período entre 1995 e 2015. Reafirmou a importância das Instituições na formação acadêmica e profissional, de pesquisa científica e tecnológica, para o desenvolvimento econômico e regional, uma vez que são dotadas de capacidades que podem dinamizar os contextos socioeconômicos nos quais estão inseridas. Nesse sentido, ressaltou que houve evidente desconcentração territorial do ensino superior ao longo do território nacional entre 1995 e 2015, que atenuou as assimetrias inter-regionais em termos de infraestrutura educacional e disseminação do conhecimento. Afirma, ainda, que essa reorganização pode criar potencialidades de transformações estruturais no longo prazo.

Todavia, Viera alerta que as evidências têm mostrado que os encadeamentos e estímulos esperados não são gerados espontaneamente e de forma automática pela mera presença e distribuição espacial das instituições de ensino. Argumenta que são necessárias medidas complementares para promover e apoiar a formação de maiores encadeamentos produtivos oriundos da difusão do conhecimento no território. Dentre essas defende a imperativa necessidade de uma maior articulação e interação entre as universidades e o setor produtivo, o que ainda é extremamente precário no Brasil e que não esteve com a relevância devida na agenda educacional no período pós-2000.

### **3.4 Sintetizando as Políticas Públicas Pós-2000: Avanços, frustrações, Interesses e Consequências.**

Como apresentado ao longo deste capítulo, a reorientação político institucional ocorrida no começo dos anos 2000 marcou uma nova fase na atuação do Estado Nacional brasileiro. O enfraquecimento do ideário neoliberal, que apesar de continuar a influenciar parte da condução macroeconômica do país pela manutenção do tripé macroeconômico, deu espaço para a retomada de um novo momento social-desenvolvimentista com importante feição participativa e democrática no país.

Assim, os primeiros anos que se seguiram após essa reorientação vão ser marcados por uma vibrante atuação do Estado na formulação e reconstrução de diversas políticas públicas nacionais, especialmente das chamadas *Políticas Públicas Espaciais*. A “Questão Regional” e a preocupação com as disparidades regionais são recuperadas na agenda política. Assim como os debates e ações voltadas para o meio ambiente, o meio urbano e o meio rural. Há uma clara intencionalidade desenvolvimentista nos discursos escritos das diferentes políticas públicas e nos diagnósticos elaborados em suas formulações. Há também uma evidente preocupação em trazer uma maior participação social de diferentes agentes-atores para contribuir nesse processo de reformulação e retomada do ímpeto Estatal.

Conforme expõe Steinberger (2013), no entanto, uma avaliação mais aprofundada das diferentes trajetórias relacionadas a formulação das políticas públicas pós-2003 revela que seus processos, na verdade, envolvem uma mistura de ‘novidade democrática e participativa’ e ‘ranço tecnocrático e autoritário’. Este herdado ainda do período em que as políticas eram formuladas dentro dos gabinetes técnicos da ditadura e aprovadas por decreto. Para a autora, as distintas trajetórias das políticas públicas, em especial as espaciais, e os discursos envolvidos em sua construção, conforme apresentado neste capítulo, explicam esse hibridismo que caracteriza o pós-2003. Segundo Steinberger, o recente processo de produção de políticas públicas no Brasil evidencia que o país ainda não aprendeu a produzi-las em um contexto democrático, ora tendendo para o ‘participacionismo’, ora para o autoritarismo.

Essa realidade apresentada por Steinberger fica ainda mais evidente ao analisar a dicotomia entre as intencionalidades e discursos, escritos e não escritos, presentes nas políticas públicas nacionais com a sua efetiva orientação e aplicação no território nacional,

conforme foi apresentado ao longo deste capítulo. De fato, apesar da abertura de canais de participação terem sido uma realidade em todos os processos de formulação das PPEs, eles acabaram tendo uma participação que se restringiu a um caráter sugestivo ou de contribuição nos diagnósticos relacionados às demandas sociais e aos problemas estruturais brasileiros. A não ser quando serviram de oportunidade para a influência e o *lobby* de poderosos agentes-atores, principalmente do capital privado, a fim de orientar as políticas aos seus interesses particulares. Logo, as tentativas de dotar a participação social de maior capacidade deliberativa e de gestão foram controversas e obstaculizadas de forma explícita e/ou implícita. A construção e orientação final das políticas e sua gestão continuaram tendo um caráter primordialmente técnico conduzidos por meio dos quadros da máquina estatal.

Outro ponto a destacar é a manifesta contradição entre as intencionalidades presentes nos discursos escritos e não escritos das diferentes políticas públicas e o avançar pragmático da atuação estatal nos anos que se seguiram pós-2003. Nesse contexto pode-se destacar três momentos bem distintos: o primeiro, que vai até meados de 2007, é marcado por esse ímpeto inicial do Estado em formular grandes políticas públicas nacionais e de trazer uma dimensão espacial-territorial para elas, resgatando, também, o desenvolvimento regional para o centro da agenda governamental. Há um grande avanço nos debates acerca das políticas públicas, inclusive como instrumentos estruturais de um projeto nacional de longo prazo, e da relevância do Estado como indutor do desenvolvimento nacional.

O segundo momento, no entanto, que vai de 2007 até 2013, é marcado pela reorientação da agenda governamental em prol das opções setoriais e sociais na política estatal. Essa reorientação indica que, de alguma forma, as intencionalidades observadas até 2007, que traziam uma perspectiva de longo prazo para o desenvolvimento nacional, foram sendo capturadas por uma ideia generalizada de priorizar e alavancar os investimentos em setores estruturantes do país, especialmente de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país. O BNDES e o PAC foram os carros chefes dessa estratégia, que na verdade também recuperava antigas concepções da tradição tecnocrática e autoritária. Fato que o próprio PAC foi concebido, a partir da Casa Civil, de forma desarticulada com demais políticas em construção no país, sem canais amplos de participação democrático e com orientações e determinações de cima para baixo. Como pôde-se constatar ao longo deste capítulo, essa reorientação a favor da política setorial afetou diretamente as PPEs, que foram colocadas em segundo plano na agenda governamental, tendo seus instrumentos esvaziados,

enfraquecidos ou reorientados a fim de atender demandas específicas de determinados agentes-atores políticos e do capital privado, principalmente dos ligados a expansão agromineral exportadora.

O terceiro momento, por fim, é o pós-2013, que vai ser marcado pela crise político-econômica e pelo retorno de uma perspectiva novamente neoliberal na condução do Estado brasileiro pós-2016. Nesse contexto, tanto as PPEs quanto as próprias opções setoriais conduzidas até então vão ser extremamente afetadas e absolvidas pelo novo momento de enfraquecimento do Estado. Ou seja, este terceiro momento representa a consolidação da frustração e o desmonte final da tentativa de instituição de um desenvolvimentismo-social com feição participativa no âmago do Estado brasileiro. Um grande esforço da máquina pública que acabou, em parte considerável, enterrado nos arquivos históricos dos diferentes ministérios e da Casa Civil.

Esses três momentos, portanto, que representam o avançar dessa dicotomia entre o discurso e prática vão interferir e influenciar de forma distinta as trajetórias das políticas públicas nacionais. Entretanto, conforme apresentado ao longo deste capítulo, o resultado das aplicações territoriais dessas políticas, de suas ações e inações e seu desfecho final até a segunda década dos anos 2000 será bastante similar: o fortalecimento e reafirmação do panorama econômico-produtivo nacional pautado em uma desconcentração produtiva regressiva caracterizada pela reprimarização da economia nacional e pela desindustrialização precoce e absoluta que impõe sérios riscos de rupturas nos elos do mercado nacional.

Esse desfecho não foi resultado do acaso, mas sim decorrência de um longo embate de forças entre diferentes agentes-atores da sociedade e do Estado imersos em um contexto político econômico específico. Um embate paradigmático travado nas entranhas do próprio Estado, conforme mencionado na introdução desta Tese. Um embate de intencionalidades explícitas e implícitas e de interesses conflitantes.

De fato, o momento global pós-2000, caracterizado pelo ciclo de *commodities*, patrocinou o fortalecimento de determinados agentes-atores ligados aos setores agrominerais exportáveis. Estes tiveram um papel extremamente relevante nos desígnios da atuação estatal. Por maior que fosse a intencionalidade de se construir políticas públicas voltadas para um desenvolvimento regional mais equilibrado, estas foram subjogadas pelas forças

produtivas ligadas ao capital internacional, que exerceram enorme pressão, por meio do *lobby*, da articulação política, compondo, inclusive, grande parte da bancada do Congresso Nacional a fim de ter seus interesses e demandas atendidos.

Assim, as intencionalidades políticas, os instrumentos e os recursos das diferentes políticas públicas pós-2000 foram capturados e moldados a fim de atender prioritariamente estes setores produtivos primários. Aquelas políticas ou instrumentos que não puderam ser reorientados foram excluídos da agenda ou obstaculizados, como por exemplo a PNOT ou o Fundo Nacional de Desenvolvimento, que teria sido o principal instrumento da PNDR. Esse movimento de captura por parte dos agentes-atores foi ainda facilitado pela incapacidade do Estado de articular de forma apropriada as diferentes políticas públicas que estavam sendo formuladas. Uma melhor articulação e entrelaçamento entre os objetivos e diretrizes em comuns das PPEs poderia ter reforçado as intencionalidades e a aplicação efetiva destas a favor de um verdadeiro projeto nacional de desenvolvimento.

**Ao contrário do que seria esperado, portanto, as políticas públicas e os instrumentos de política regional pós-2000 acabaram atuando no sentido de intensificar a reprimarização e a desindustrialização relativa nacional, favorecendo uma dinâmica de desconcentração produtiva regressiva no território brasileiro.** Isso aprisionou a economia brasileira na “armadilha da renda média”<sup>133</sup>, contribuindo para uma reversão na pauta exportadora brasileira em favor dos produtos básicos e no avançar de uma desindustrialização precoce que assumiu, inclusive, valores absolutos como evidenciado no capítulo anterior. Ou seja, aprisionou o país em uma situação de ainda mais subdesenvolvimento.

É desolador, por fim, que apesar de todo o esforço investido na retomada das políticas públicas nacionais e na atuação estatal em prol do desenvolvimento, após quase 20 anos, as alterações ocorridas no espaço nacional tenham, na verdade, apenas ressaltado os mesmos problemas crônicos brasileiros como o desmatamento, a poluição, as deseconomias de escala, a concentração de terras no meio rural, as disparidades socioeconômicas regionais, dentre outros. A política regional retornou ao ostracismo, estagnação e esquecimento. O desenvolvimento nacional e regional foi novamente postergado.

---

<sup>133</sup> Situação que será abordada e explicada no Capítulo IV, seção 4.2



## CAPÍTULO IV – Em Busca do Desenvolvimento Nacional

### Introdução:

No Capítulo I, que buscou apresentar uma breve história da formação econômica brasileira ao longo do século XX, foi discutido como o processo de industrialização do Brasil, entre 1930 e 1970, se deu de forma desigual e concentrada no Sudeste do país, principalmente no estado de São Paulo. Esse processo gerou desequilíbrios econômicos e sociais que se cristalizaram sob a forma de intensas desigualdades regionais e socioeconômicas no território nacional. Emergiu desse cenário a “questão regional” como um dos principais desafios ao desenvolvimento brasileiro, urgindo ações do Estado para a sua resolução. O que começou a ser realizado por meio de diferentes políticas e instrumentos de política regional já a partir da década de 1960.

Após 1970, a identificação do avançar de um processo de desconcentração produtiva no Brasil, com diversas economias regionais apresentando taxas de crescimento acima do estado de São Paulo, trouxe novas perspectivas e esperança no enfrentamento da “questão regional”. Isso porque, como argumenta Pacheco (1998), o processo de desconcentração produtiva continha e realizava “*as premissas materiais de um desenvolvimento regional mais equilibrado*”. Deve-se ressaltar, no entanto, que ao longo da década de 1970, a ação estatal voltada para o desenvolvimento regional tinha como pressuposto básico a promoção da industrialização como fator de mudança estrutural capaz de atenuar as disparidades regionais brasileiras. E foi em grande parte pela expansão da indústria e dos elos de complementariedade do mercado interno que se deu boa parte do avanço proporcionado pela desconcentração *virtuosa* naquela década. Todavia após meados dos anos de 1980, com a disseminação da crise econômica e com o avançar da ideologia neoliberal, o processo de desconcentração arrefeceu, assumindo características *espúrias*.

O Capítulo II, por sua vez, evidenciou a retomada de uma dinâmica mais acentuada de desconcentração produtiva nacional a partir dos anos 2000. No entanto, constatou que a desconcentração produtiva nacional assumiu uma nova face, caracterizada e impulsionada não mais pelos estímulos da indústria, do mercado interno e da política regional, como nos anos de 1970, mas sim pelo avanço da desindustrialização e da reprimarização da economia

nacional impulsionada pelo vetor de *commodities* externo. É uma desconcentração produtiva regressiva que ao invés de contribuir para amenizar as desigualdades regionais brasileiras, traz sérios riscos de agravar ainda mais o cenário no qual se materializam essas desigualdades: nas realidades socioeconômicas da população brasileira. Os efeitos, consequências e resultados da desconcentração produtiva pós-2000 não se traduz em efetivo desenvolvimento econômico-social para o Brasil.

O Capítulo III, por fim, buscou investigar como as políticas públicas de rebatimento regional-territorial relacionaram-se com esse panorama econômico-produtivo pós-2000. Apresentou e debateu, primeiramente, as tentativas do Estado de elaborar e implementar as *Políticas Públicas Espaciais*, cuja essência reside na defesa do Estado como promotor das orientações e ações sobre o conjunto do território, buscando o combate às desigualdades socioespaciais. Posteriormente, apresentou e avaliou os principais instrumentos de política, explícitos e implícitos, de rebatimento territorial-espacial efetivamente aplicados no período pós-2000. **Concluiu que, ao contrário do que seria esperado, as políticas públicas de rebatimento regional-territorial pós-2000 acabaram atuando no sentido de intensificar o quadro de reprimarização, de desindustrialização e favoreceram uma dinâmica de desconcentração produtiva regressiva que tem aprisionado o Brasil em uma situação de ainda mais subdesenvolvimento.**

Essas constatações apresentadas até aqui não são meras conjecturas abstratas. Elas se realizaram no território nacional, impactando nos usos deste, transformando o espaço nacional e se materializaram na sociedade. De fato, mesmo diante de todo o esforço institucional em retomar diferentes políticas públicas nacionais, econômicas, setoriais e sociais, os avanços obtidos ao longo da primeira década dos anos 2000 parecem ter, em grande parte, se constituído em uma curta miragem de desenvolvimento. Não conseguiram promover uma mudança estrutural efetiva capaz de romper as amarras do subdesenvolvimento. Fato que fica evidente ao verificar a trajetória do panorama econômico-social do Brasil no período pós-2000.

Como pode ser observado na tabela abaixo, o bom momento de crescimento do Brasil ao longo da primeira década, *favorecido pelo boom das commodities*, elevou o Brasil no ranking entre as maiores economias do mundo, passando da décima posição, em 1990,

para a sétima, em 2012. Após 2013, contudo, a queda nos preços das commodities associada a crise política e econômica derrubaram o Brasil para a 12ª posição.

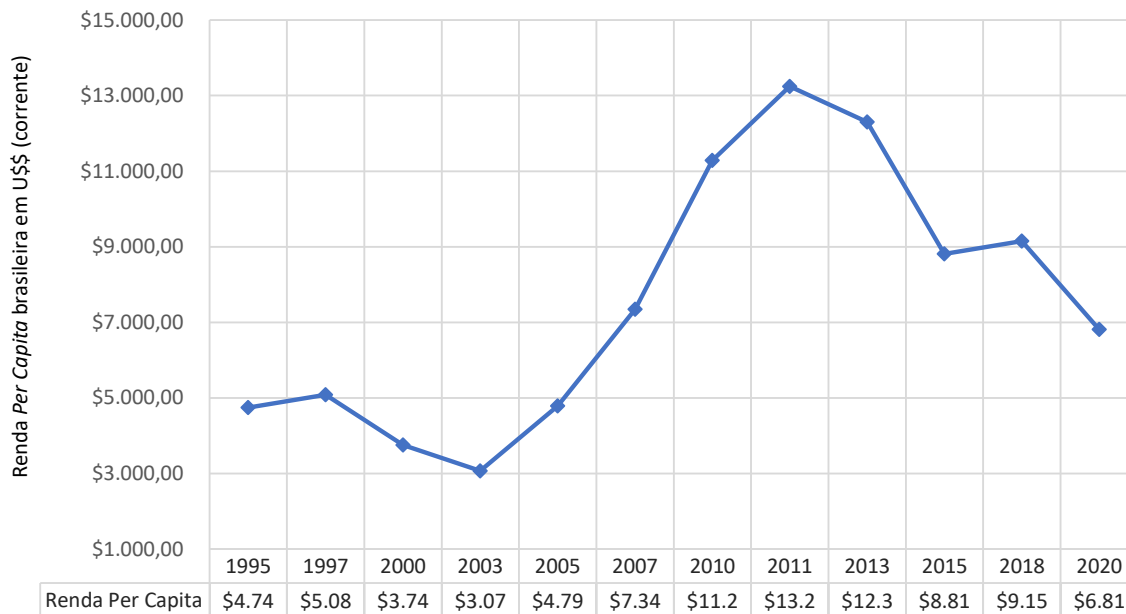
**Tabela 10: Ranking das Maiores Economias do Mundo por Década – 1990 -2020**

<b>Maiores Economias do Mundo (PIB)</b>				
	1990	2000	2010	2020
<b>1º</b>	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos
<b>2º</b>	Japão	Japão	China	China
<b>3º</b>	Alemanha	Alemanha	Japão	Japão
<b>4º</b>	França	Reino Unido	Alemanha	Alemanha
<b>5º</b>	Itália	França	França	Reino Unido
<b>6º</b>	Reino Unido	China	Reino Unido	Índia
<b>7º</b>	Canadá	Itália	<b>Brasil</b>	França
<b>8º</b>	Espanha	Canadá	Itália	Itália
<b>9º</b>	Rússia	México	Índia	Canadá
<b>10º</b>	<b>Brasil</b>	<b>Brasil</b>	Canadá	Coreia do Sul
<b>11º</b>	China	Espanha	Rússia	Rússia
<b>12º</b>	Índia	Coreia do Sul	Espanha	<b>Brasil</b>

Fonte: Banco Mundial Databank. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>

A da renda *per capita* nacional, portanto, seguiu a mesma trajetória. Passando de apenas US\$ 3.740 dólares para US\$13.200 dólares entre 2000 e 2011, porém voltando a cair para US\$6.810 dólares em 2020. O que revela a incapacidade do Brasil de superar a renda média.

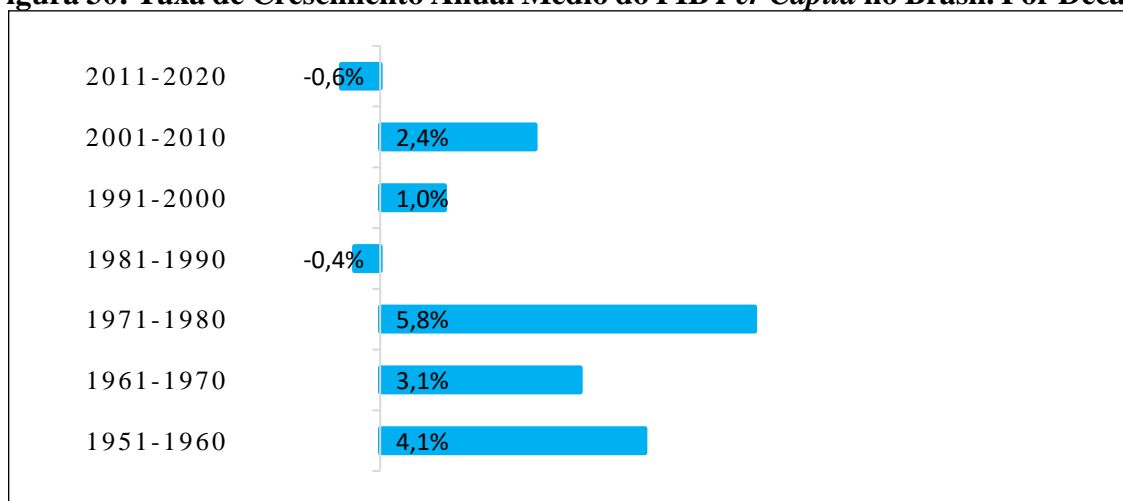
**Figura 29 Evolução da Renda Per Capita do Brasil Entre 1995 e 2020 (US\$ cor.)**



Fonte: Banco Mundial Databank. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>

Apesar dessa grande elevação da renda entre 2000 e 2011, deve-se destacar que nos últimos 40 anos, portanto considerando a década perdida, os anos de 1990 e o período pós-2013, a renda per capita no Brasil cresceu a apenas 0,72% anuais, em comparação com 4,5% que marcaram o período entre 1950 e 1980. Isso evidencia o grande impacto que tiveram as crises e a onda neoliberal na macroestrutura nacional.

**Figura 30: Taxa de Crescimento Anual Médio do PIB Per Capita no Brasil. Por Década**



Fonte: IBRE/FGV

A crise pós-2013 e a consequente queda da renda *per capita* geraram efeitos que impactaram diretamente na vida das pessoas e desnudaram a fragilidade das conquistas sociais que haviam sido construídas com base em premissas que não conduziam o país a uma efetiva mudança estrutural. Assim que o cenário político e econômico se deteriorou, rapidamente o desemprego e a miséria regressaram com força no país.

Com relação ao desemprego, entre 2013 e 2014 o país atingiu a menor taxa de desemprego da história, registrando apenas 4,3%, o que representava cerca de 1 milhão de pessoas desocupadas. Entre 2017 e 2018, o desemprego já havia atingido sua máxima histórica, chegando a bater quase 14%, o que representa mais de 13 milhões de brasileiros desempregados.

Em estreita relação com o desemprego, em 2014, no mesmo ano da menor taxa de desemprego, o governo comemorava os avanços na erradicação da fome e da miséria extrema. O país tinha finalmente saído do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas, relatório com diagnósticos sobre a insegurança alimentar no mundo. As comemorações foram curtas, em 2015 o Brasil já começava a apresentar uma piora no quadro da fome. Em 2019, mais de 16 milhões de brasileiros já haviam retornado para a linha de extrema pobreza. Dados do Instituto Penssan (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional) mostraram que em 2020 mais de 19 milhões de pessoas estavam em situação de insegurança alimentar grave no país. Quadro que intensificado ainda mais com a Pandemia de Covid-19, que quase dobrou esse número para 33 milhões de pessoas sem saber ao certo o que vão comer no dia seguinte. Entre 2013 e 2022, portanto, a taxa da população com fome no Brasil subiu de 4,2% para 15,2%.

Em síntese, diante desse panorama econômico-social fica evidente que o mero crescimento econômico pautado no favorecimento do setor primário-exportador não é condição suficiente para alçar transformações e mudanças estruturais de longo prazo nas estruturas econômico-sociais do país. Tampouco as ligações diretas das economias regionais com os centros de comando do mercado primário global contribuem para atenuar as graves desigualdades regionais no país. Ao contrário, elas intensificam especializações que além de trazerem poucos encadeamentos e interramificações produtivas, gerando mais empregos, renda e condições de realização das potencialidades nacionais, ainda ameaçam fragmentar a nação em parcelas territoriais desconexas e desarticuladas do mercado interno.

O desmoronamento precoce da indústria nacional, historicamente compreendida como motor do desenvolvimento por meio de sua alta capacidade de gerar encadeamentos produtivos, ocorre antes mesmo de sua evolução para um patamar tecnoprodutivo de alta inserção tecnológica. Condição esta primordial para uma mudança estrutural capaz de fazer o país romper a difícil barreiras da renda média.

Deve-se alertar, ainda, que não são os níveis de consumo de massa, que tiveram uma grande elevação na primeira década dos anos 2000, que definem os níveis de desenvolvimento, mas sim o substrato humano aplicado à estrutura econômica é que vai ditar a permanência e sustentabilidade do consumo de massa no longo prazo. É a capacidade da economia em gerar emprego e produtividade, absorvendo o contingente humano e aprimorando a produção pela inserção tecnológica, que vai conduzir uma determinada sociedade a padrões mais elevados de vida e dignidade. Determinantes que foram limitados diante do cenário de reprimarização e desindustrialização pós-2000.

Diante desse contexto, reenfazendo, é evidente que as políticas públicas pós-2000 foram incapazes de realizar uma efetiva mudança estrutural no país, sendo direcionadas apenas a fim de potencializar os ganhos das estruturas primário-exportadoras já constituídas na matriz de recursos naturais nacional. Esses ganhos possibilitaram o financiamento de políticas sociais e a aplicação de recursos no território em segmentos que nada mais fizeram do que construir uma miragem de desenvolvimento econômico-social de curto prazo. No momento em que o quadro político-econômico se deteriorou e as políticas públicas sucumbiram, toda a estrutura socioeconômica sucumbiu junto.

Ainda, ao comparar esse panorama com as potencialidades nacionais, revela-se contradições incompreensíveis da realidade brasileira. Ao passo que o Brasil é um dos maiores produtores de alimentos do mundo, grande parte da população sofre de insegurança alimentar. Tem a maior biodiversidade e área verde do mundo, porém a destrói com queimadas e desmatamento. Apesar da enorme capacidade de diversificação produtiva pela heterogeneidade das potencialidades regionais e criativas da população, se especializa em poucas *commodities* sem sequer agregar valor a elas. A lista de contradições é interminável.

Tudo isso posto, a grande pergunta que se deve fazer é: como o Estado pode, por meio das políticas públicas, reconduzir o Brasil a uma trajetória de efetivo desenvolvimento? Uma trajetória capaz de fazer o país romper a renda média e realizar uma mudança estrutural

efetiva? Uma mudança que permita um “grande salto” rumo a patamares econômicos-produtivos e sociais sustentáveis no longo prazo, resilientes aos ciclos de alta e baixa do capitalismo global?

Há sim possibilidades, porém o primeiro passo é ter consciência do que se busca ao se pensar em “Desenvolvimento”. O que é o desenvolvimento e quais as características estruturais necessárias para a sua realização? Só a partir de então pode-se, de fato, pensar e propor linhas de ação para o Estado a fim de alcançá-lo.

Dessa forma, a seção seguinte, 4.1, buscará, primeiramente, realizar uma breve apresentação da evolução teórica acerca do desenvolvimento e, depois, investigará quais mudanças estruturais são a condição necessária para o desenvolvimento no século XXI.

Posteriormente, a seção 4.2, irá debater e repensar as políticas públicas como fatores determinantes da busca pelo desenvolvimento. Defenderá que apenas por meio de um claro e objetivo Projeto de Nação tal objetivo poderá ser alcançado.

#### **4.1 - Desenvolvimento das Nações: uma breve história das teorias do desenvolvimento...**

As origens do arcabouço teórico do desenvolvimento remontam aos séculos XVI, XVII e XVIII quando as escolas fisiocratas e clássicas começaram a se preocupar objetivamente com as questões do crescimento econômico e da distribuição da riqueza entre as nações e sociedades. A passagem do apogeu mercantilista colonial para uma economia capitalista cada vez mais complexa, pós-revolução industrial, tornava-se objeto de crescente interesse do florescimento acadêmico renascentista europeu e favoreceu diretamente a evolução desse arcabouço teórico incipiente.

Assim, expoentes como Malthus, Adam Smith, David Ricardo, Stuart Mills, Karl Marx, dentre outros, trouxeram crescentes contribuições teóricas na busca de compreender as enormes transformações políticas, econômicas e sociais que revolucionavam o mundo pós-mercantilista.

Até o século XX, no entanto, a chamada teoria econômica clássica buscava observar e compreender o mundo capitalista sob uma ótica da acumulação e do crescimento

econômico. Ou seja, de certa forma a ideia de desenvolvimento se confundia com a ideia de crescimento econômico. É apenas a partir da obra de Schumpeter (1911), *teoria do desenvolvimento econômico*, que ocorreram os primeiros esforços em diferenciar crescimento de desenvolvimento. Resumidamente, o crescimento seria resultado apenas da expansão demográfica em um sistema de fluxo circular de equilíbrio, enquanto o desenvolvimento seria resultado da incorporação de novas tecnologias empregadas pelos empresários inovadores<sup>134</sup>.

Todavia, foi com os ciclos de crise capitalista, que tiveram seu apogeu em 1929, que a teórica clássica liberal cedeu espaço para o surgimento de diversas vertentes teóricas adjacentes que passaram a advogar a necessidade de uma maior intervenção estatal na economia a fim de evitar os ciclos de depressão capitalista.

Além disso, a partir dos anos de 1930, com o avanço das contabilidades nacionais, a questão do desenvolvimento econômico se tornou ainda mais evidente ao ser possível comparar em termos *per capita* as diferenças entre os diversos países. A dicotomia entre o mundo “desenvolvido” e o “subdesenvolvido” era agora mais visível do que nunca. (Piketty, 2014)

Nesse contexto, o grande expoente que iria influenciar boa parte do arcabouço teórico do desenvolvimento foi John Maynard Keynes. Ao centrar sua análise na abordagem macroeconômica do pleno emprego e nos impactos do investimento na renda, Keynes argumentou que os ciclos econômicos não são autorreguláveis e que o sistema capitalista é ineficiente para empregar todos os fatores de produção em harmonia, o que intensifica os ciclos de expansão e crise capitalista. Assim, para o autor, era necessário a intervenção do Estado na economia a fim de regular e minimizar os efeitos negativos dessas variações cíclicas.

Paralelamente às construções teóricas keynesianas, uma série de outros avanços relacionados ao desenvolvimento iam sendo formulados. Contudo, agora não apenas voltados a observar as diferenças de desenvolvimento e riqueza entre os Estados Nacionais, mas também entre as diferentes regiões dentro dos próprios Estados.

---

<sup>134</sup> Deve-se observar que Stuart Mills já havia se dedicado a estudar os impactos que o progresso técnico incorre nas economias e nas sociedades. Para o autor, o progresso poderia ser sempre superior a expansão demográfica, deslocando continuamente para o futuro o estado estacionário da economia, ou seja, já apresentava aqui a ideia de que o progresso técnico conduziria a maior crescimento econômico. (Dallabrida, 2017)



Assim, surgiam as teorias locacionais, com contribuições importantes da geografia e das teorias espaciais, que buscavam compreender as decisões locacionais do capital entre diferentes regiões e os fatores que levam à concentração da atividade econômica. Dentre os primeiros formuladores destacam-se os trabalhos de Thünen (1826), Marshall (1890), Weber (1909), Christaller (1933), Hoover (1936), Losch (1940), e Isard (1956, 1960). O trabalho de Isard (1956) “*Location and space-economy*”, por exemplo, teve grande impacto, se tornando uma referência nos estudos de planejamento e desenvolvimento regional e sintetizando a produção teórica-metodológica dessa linha de pesquisa (Liberato, 2008). Como explica Diniz (1993), a construção dessa abordagem teórica, a partir da visão clássica da economia regional, procurou demonstrar como o caminhar do desenvolvimento, em suas fases iniciais, promovia a concentração industrial pela atuação e articulação das chamadas economias de escala, localização e urbanização<sup>135</sup>, também resumidas como “*economias de aglomeração*”.

Em outra vertente, D. North e J. Friedman contribuía com a chamada teoria da base exportadora, que observava a importância das exportações para o crescimento econômico regional.

W. Rostow e C. Clark, por sua vez, propuseram que não haveria desenvolvimento sem industrialização e sem profundas modificações nas estruturas econômicas e sociais de um país. Para isso, elaboraram um esquema teórico baseado em cinco etapas que explicariam o processo de desenvolvimento percorrido pelos países. Estes saíram de sociedades agrárias e tradicionais, passando pelo aumento da educação, poupança e investimento, para então duplicar a taxa de investimento, inserindo assim novas tecnologias e alavancando a produção para, finalmente, atingir o último estágio que seria a sociedade de consumo de massa. Deve-se destacar, todavia, que tal concepção até hoje recebe inúmeras críticas por entender o desenvolvimento como um determinismo linear e não como resultado de um complexo processo histórico-estrutural. Entretanto, tal concepção teve grande notoriedade e visibilidade por volta da década de 1950. Além disso, sua ênfase na importância da industrialização esteve em consonância com diversas outras teorias desenvolvimentistas que surgiram na época e que influenciaram tomadas de decisões governamentais em diversas partes do mundo.

---

<sup>135</sup> Classificações propostas e difundidas por Hoover (1936).

Dentre essas, destacou-se a corrente de pensamento estruturalista, que buscou definir o desenvolvimento em termos das transformações nas estruturas produtivas nacionais por meio da sofisticação do tecido produtivo. Assim, focaram a atenção na identificação dos entraves históricos-estruturais que impedem a transformação das economias subdesenvolvidas e no papel do Estado na superação destes entraves. Nessa linha de pensamento, Rosenstein-Rodan (1943), Nurkse (1953), Lewis (1954), Hirschman (1958), Prebisch (1949), Furtado (1967) e Chenery (1960, 1979) destacaram que o crescimento econômico de longo prazo envolve necessariamente um aumento da participação do setor industrial. Isso porque é ele que fornece níveis de produtividade mais elevados e apresenta maiores externalidades positivas, via efeitos de transbordamento e de propagação de encadeamentos para frente e para trás na economia. Enfatizam, portanto, o poder transformador da industrialização como “motor” do desenvolvimento e da evolução do sistema econômico.

Em termos regionais, outra contribuição importante foi elaborada por Myrdal (1957) e Kaldor (1957), que formularam a teoria da dinâmica circular cumulativa. Para os autores, as econômicas de escala e externalidades tecnológicas emanadas a partir de uma aglomeração produtiva tende a atrair novos recursos, que reforçam circularmente a expansão do mercado. Esse efeito gera uma tendência concentradora da atividade produtiva para a região em detrimento das regiões mais periféricas. Portanto, os autores defendiam a criação de políticas públicas de intervenção que pudessem romper com essa tendência concentradora e favorecer as regiões menos desenvolvidas. Refutavam que o livre comércio e a fluidez de mobilidade dos fatores equilibrassem as diferenças inter-regionais.

Na América Latina, e especialmente no Brasil, todas elas tiveram impactos diretos na construção da corrente estruturalista latino-americana, encabeçada no seio da CEPAL (Comissão Econômica Para América Latina), e na edificação de uma ampla e sólida teoria do desenvolvimento regional. Dentre seus fundadores estão Raul Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel e Anibal Pinto, cujos trabalhos deram origem no final da década de 1950 a essa escola de pensamento. Suas proposições destacaram os desafios específicos dos países em desenvolvimento diante das dicotomias de um mundo dividido entre dois polos: “centro” e “periferia”. Nesse contexto, a industrialização seria primordial para a superação dos problemas estruturais e regionais de cada país e para conter a chamada “tendência de deterioração dos termos de intercâmbio”. Situação em que os países em desenvolvimento,

especializados em *commodities* de baixo valor agregado, no longo prazo, perdem receitas e sofrem constantes déficits no balanço de pagamentos para os países industrializados, especializados em manufaturados. Por fim, a solução desses problemas histórico-estruturais passaria pelo inexorável papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico por meio das políticas públicas promovedoras do processo de industrialização.

Essas teorias, e diversas outras, foram contribuindo não apenas para o arcabouço da teoria do desenvolvimento econômico, mas também conformaram o que pode ser considerado como Teorias do Desenvolvimento Regional. A própria temática da desconcentração produtiva está inserida dentro da evolução desse amplo arcabouço teórico que parte desde as teorias econômicas clássicas, passam por Keynes, pelas teorias locais, da base exportadora, da dinâmica circular e de diversas outras que dão sustentação aos pilares do estruturalismo latino-americano.

Dessa forma, seguindo a tradição cepalina estruturalista e suas contribuições para o entendimento sobre a formação econômica do Brasil<sup>136</sup>, diversos autores, da economia, da geografia e de demais áreas das ciências humanas debruçaram-se sobre a problemática das disparidades regionais e da alta concentração produtiva no Sudeste brasileiro. Chegou-se a falar nos fundamentos de uma possível “ciência regional” nacional focada especialmente sobre o tema. Logo, é possível encontrar diversos trabalhos, livros, artigos, pesquisas e outras produções intelectuais especificamente sobre os processos de concentração e desconcentração produtiva brasileiro em diferentes escalas nacionais, regionais e locais. Cabe mencionar os importantes e já clássicos trabalhos de Wilson Cano (1985, 1990, 2008), Maria Conceição Tavares (1972, 1986, 1998), Carlos Pacheco (1998), Clélio Campolina Diniz (1993), Leonardo Guimarães Neto (1990, 1995), dentre diversos outros que tem se dedicado ao tema de forma direta ou indireta.

Deve-se ressaltar, no entanto, que a abordagem estruturalista do desenvolvimento, ao contrário das abordagens marxistas ou associadas ao materialismo-histórico, nunca teve como objetivo a superação do capitalismo. Uma confusão teórica bastante comum e disseminada. O intervencionismo estruturalista, assim como todo o arcabouço de origem Keynesiano, que buscava criar condições de suavizar os ciclos de alta e baixa do capitalismo, sempre pretendeu compreender o capitalismo a fim de “moldar” as estruturas econômicas-

---

<sup>136</sup> Fazendo referência ao importante trabalho de Furtado (1959).

produtivas do Estado no sentido de atender as regras do próprio capitalismo vigente. Ou melhor, a fim de capturar o capitalismo a seu favor. Moldá-lo, convertê-lo, controlá-lo e designá-lo na busca do desenvolvimento. “Curar” suas imperfeições e atuar onde ele falha.

Por fim, deve-se reconhecer que, atualmente, tem ganhado cada vez mais destaque nas ciências humanas abordagens que tratam o desenvolvimento em uma dimensão mais relacionada a fatores holísticos de bem-estar e satisfação da sociedade em razão de patamares mais dignos de vida, satisfação das necessidades, qualidade de vida, preservação da natureza, minimização das desigualdades sociais, dentre outros, do que com o mero materialismo advindo do puro crescimento econômico ou da expansão tecnológica indiscriminada. Essas abordagens têm novamente questionado a hegemonia do capitalismo e das teorias clássicas e neoclássicas do desenvolvimento. Teorias que tem, inclusive, impactado em ações importantes em países da América Latina, como a Bolívia e o Peru, bem como na África e na Ásia.

Vale lembrar que já em 1974, o próprio Celso Furtado já alertava:

*“O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana. Temos assim a prova definitiva de que o desenvolvimento econômico, a ideia de que os pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos, é simplesmente irrealizável”. (Furtado, 1974, p.75)*

Segundo o autor, esse é o grande mito do desenvolvimento econômico e um dos fatos de que além de vencer as desigualdades sociais é extremamente necessário que avancemos para formas mais sustentáveis de desenvolvimento.

Todavia, ainda é dentro das grandes metanarrativas que a corrida global pelo desenvolvimento tem se dado. Nesse contexto, é a evolução do arcabouço estruturalista que tem proporcionado a construção de diagnósticos e de ferramentas importantes para que as nações em desenvolvimento possam finalmente ascender a melhores patamares de

materialidade e de vida. É dessa evolução que velhos paradigmas têm sido reformulados com novas perspectivas, inclusive empíricas, que prevalecem sobre os ditames neoliberais e reforçam a necessidade de uma mudança estrutural, pautada na complexificação econômica, como fator primordial de desenvolvimento.

#### **4.2 – Mudança Estrutural Como Fator de Desenvolvimento Econômico-Social: Complexidade, *Catching up* e *Leapfrogging***

Conforme demonstrado no capítulo II, o panorama econômico-produtivo do Brasil evidencia que o país foi aprisionado numa condição conhecida como “Armadilha da Renda Média”. Este termo foi primeiramente cunhado em 2006 por Gill e Kharas (2007), dois economistas do Banco Mundial, que observaram e analisaram as dificuldades de algumas economias asiáticas de romperem o limite superior da faixa de renda média, que foi definida entre U\$ 1 mil dólares e U\$12 mil dólares *per capital*.

A ideia da “armadilha” rapidamente se disseminou e inspirou vários estudos acerca das economias intermediárias e sua situação de estagnação nessa faixa de renda<sup>137</sup>. Observou-se, que, ao longo do século XX, poucos países em desenvolvimento haviam conseguido diversificar suas economias e escapar da armadilha, como por exemplo Israel, Coreia do Sul, Irlanda e Singapura. A grande maioria permanece estagnado e aprisionado na renda média. Em comum a estes, observou-se uma característica marcante: em geral, os países presos na armadilha são economias baseadas em trabalho intensivo, com mão-de-obra barata, e/ou abundância de recursos naturais. São países que não conseguiram evoluir sua produção para atividades baseadas em conhecimento e de alto valor agregado<sup>138</sup>. Em outras palavras, conforme explica Zagato *et al* (2019):

---

<sup>137</sup> Já em 2015 pesquisas no Google Scholar mostravam que o termo havia sido usado em mais de 3000 artigos científicos, sendo em mais de 300 destes no próprio título. (Gill e Kharas, 2015).

<sup>138</sup> Destaca-se que apesar de o termo “Armadilha da Renda Média” ter sido cunhado no âmbito do Banco Mundial por Indermit S. Gill e Homi Kharas, essa situação de dificuldade dos países dessa faixa de renda de acenderem ao desenvolvimento já havia sido exposta por Garrett (2004) ao analisar o desenvolvimento a partir da globalização. Garret, Geoffrey. 2004. “Globalization’s Missing Middle.” *Foreign Affairs* 83: 84-96.

*“A especialização em exploração de recursos naturais e produtos baseados em mão-de-obra barata tende a impor uma armadilha estrutural para o desenvolvimento que solapa as perspectivas de desenvolvimento no longo prazo...”*

Além disso, ainda de acordo com os autores, a armadilha traz maiores desafios para que as economias intermediárias consigam realizar o chamado *catching-up*, onde buscam “alcançar” os patamares de desenvolvimento dos países de alta renda. Isso porque, por um lado, nessa faixa de renda, a sua estrutura produtiva, em geral, já apresenta uma mão-de-obra relativamente cara, o que reduz sua competitividade no mercado internacional de bens de baixo valor agregado. Por outro lado, ainda não apresentam uma sofisticação produtiva-estrutural capaz de competir internacionalmente em setores de bens e serviços de alto valor agregado.

No caso brasileiro, portanto, a atual configuração da estrutura econômica-produtiva caracterizada pela desconcentração produtiva regressiva, pela reprimarização e pela desindustrialização intensifica o aprisionamento do país na armadilha da renda média, dificultando as perspectivas de desenvolvimento do país.

Quase dez anos depois do “sucesso” inicial do termo, Gill e Kharas (2015), chamaram a atenção para o fato de que 3/4 das pessoas do mundo vivem em países de renda média. Porém, destacaram que a intenção do termo não era de forma alguma promover determinismos conceituais ou geográficos para as economias em desenvolvimento, mas sim servir de ponto de partida para o pensar sobre políticas de desenvolvimento na ausência de teorias satisfatórias que pudessem explicar e apoiar este. Afirmaram que ainda há um longo caminho para se construir uma teoria efetiva do crescimento na qual as políticas públicas possam se basear a fim de promover a transição da renda-média para alta nas economias em desenvolvimento.

Pode-se reconhecer, nesse sentido, a contribuição que o termo tem proporcionado pelo menos para dar maior visibilidade a novos estudos e conceitos relacionados ao desenvolvimento dos países de renda-média. Sendo que uma pergunta básica tem servido de inspiração geral, mesmo que implicitamente: Como os países em desenvolvimento podem enfrentar e superar a armadilha da renda-média?

É a partir dessa pergunta que velhas teorias têm se aliado a novas perspectivas teóricas a fim de trazer respostas plausíveis e que contribuam para as políticas de desenvolvimento. De acordo com Monteiro Neto e Silva (2020), à *grosso modo*, as visões clássicas desenvolvimentistas convergiam para a ideia de que a estratégia básica para o desenvolvimento partia da realocação dos recursos econômicos e sociais para as atividades industriais de maior valor agregado e alto poder de encadeamento setorial. Os autores explicam que atualmente vários estudos passaram a identificar o desenvolvimento, enquanto mudança estrutural, com a complexificação geral da economia.

Nesse sentido, como elucida Gala (2017), o tema da complexidade ganhou destaque ainda na década de 1980 com os trabalhos liderados por Brian Arthur no Instituto Santa Fé nos EUA. Na economia e mais especificamente para os estudos sobre o desenvolvimento, o tema ganhou ainda mais relevância recentemente após a construção do Atlas da Complexidade Econômica, em 2013, que a partir de um enorme banco de dados, técnicas de ciência da computação, redes e complexidade, permitiu o rápido acesso a centenas de milhares de dados do comércio internacional mundial. A tecnologia foi desenvolvida em conjunto pelo MIT Media Lab e a Kenedy School of Harvard com a liderança dos professores Ricardo Hausmann e Cesar Hidalgo.

Dessa forma, como explica Gala (2017), a partir da análise da pauta exportadora dos diferentes países, o *Atlas da Complexidade* tornou possível medir indiretamente a sofisticação tecnológica de seus tecidos produtivos. A análise de complexidade, a partir do Atlas, se dá com base em dois conceitos básicos: a ubiquidade e a diversidade de produtos encontrados na pauta exportadora de um determinado país. A ubiquidade está relacionada a raridade dos produtos da pauta. Bens ubíquos são aqueles que muitos países produzem e exportam (tecidos, carnes, minérios, grãos). Bens não-ubíquos são aqueles que poucos países (aviões, carros, Aparelhos médicos de imagens etc.). Porém há os casos de bens não-ubíquos sem complexidade, aqueles muito escassos na natureza, como no caso de diamantes brutos. Daí entra a importância da diversidade para a qualificação da complexidade. Geralmente, países complexos possuem pautas exportadoras bastante diversificada, ou seja, possuem encadeamentos produtivos que lhes permitem fabricar várias coisas. Países menos complexos, o contrário.

Logo, a Complexidade Econômica significa produzir bens “não-ubíquos” com diversidade. Japão, Estados Unidos, Alemanha, Holanda possuem diferentes bens “não-ubíquos” em suas pautas exportadoras, porém em todos os casos são pautas extremamente diversificadas. Brasil, Argentina, Paquistão, África do Sul até possuem uma pauta exportadora razoavelmente diversificada, porém basicamente com bens ubíquos como grãos, carnes, minérios e *commodities* em geral. Diversidade desacompanhada de bens não-ubíquos significa falta de complexidade. Por fim, Botsuana e Serra Leoa produzem e exportam algo bastante raro, não-ubíquo: diamantes, porém como sua pauta exportadora é extremamente limitada, revelam a falta de complexidade. Em síntese, quanto mais um país for capaz de produzir bens que poucos têm capacidade de produzir e sustentar uma pauta diversificada, maior será a sua complexidade.

Daí emerge a pergunta: ok, mas qual é então a relação entre a complexidade econômica e o desenvolvimento?

De acordo com Gala (2017), a perspectiva da complexidade econômica apoiada no suporte empírico dado pelo *Atlas da Complexidade* reforça as abordagens estruturalistas acerca do desenvolvimento econômico e desafiam, juntamente com esta, a visão neoclássica a respeito da eficiência do mercado para promover a mudança estrutural necessária ao desenvolvimento econômico. Contrariam, inclusive, a disseminada abordagem ricardiana de que os países deveriam especializar-se apenas em suas “vantagens comparativas”, uma vez que demonstra que países especializados apenas em poucos produtos ubíquos e sem diversificação produtiva não conseguem romper a “armadilha da renda-média” e lograr o *catching-up* junto as economias avançadas.

Dessa forma, a defesa da complexidade acompanha as proposições estruturalistas, tanto anglo-saxãs quanto latino-americanas<sup>139</sup>. As primeiras, trouxeram a definição de desenvolvimento como uma transformação radical na estrutura produtiva em razão da sofisticação do tecido produtivo. Transformação que tem na indústria o seu motor de mudança estrutural pelo seu poder de impulsionar o emprego, a produtividade e a renda *per capita* de um país. Assim, o desenvolvimento só é possível pelo deslocamento de setores de

---

<sup>139</sup> Dentre os expoentes da escola anglo-saxã do estruturalismo pode-se citar: Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Arthur Lewis, H. Singer, Albert Hirschman, Gunnar Myrdal e Hollis Chenery. Dentre os expoentes do estruturalismo latino-americano, Raul Prebisch e Celso Furtado foram os primeiros a consolidar a linha de argumentação presente na abordagem.



baixa produtiva para setores de alta produtividade com retornos crescentes de escala. Já as proposições estruturalistas latino-americanas, destacaram os desafios específicos dos países em desenvolvimento imersos em um mundo com estruturas produtivas diferentes e dividido entre dois polos, “centro” e “periferia”. Nesse contexto, a construção de um sistema industrial complexo e diversificado seria vital para conter a tendência à deterioração dos termos de intercâmbio<sup>140</sup>, e a superação dos problemas estruturais e regionais de cada país.

Portanto, o estruturalismo, que é a base fundadora do desenvolvimentismo clássico, ao defender a sofisticação do tecido produtivo e a diversificação produtiva está diretamente relacionado a visão de desenvolvimento como aumento da complexidade econômica. Como afirma categoricamente Gala (2017):

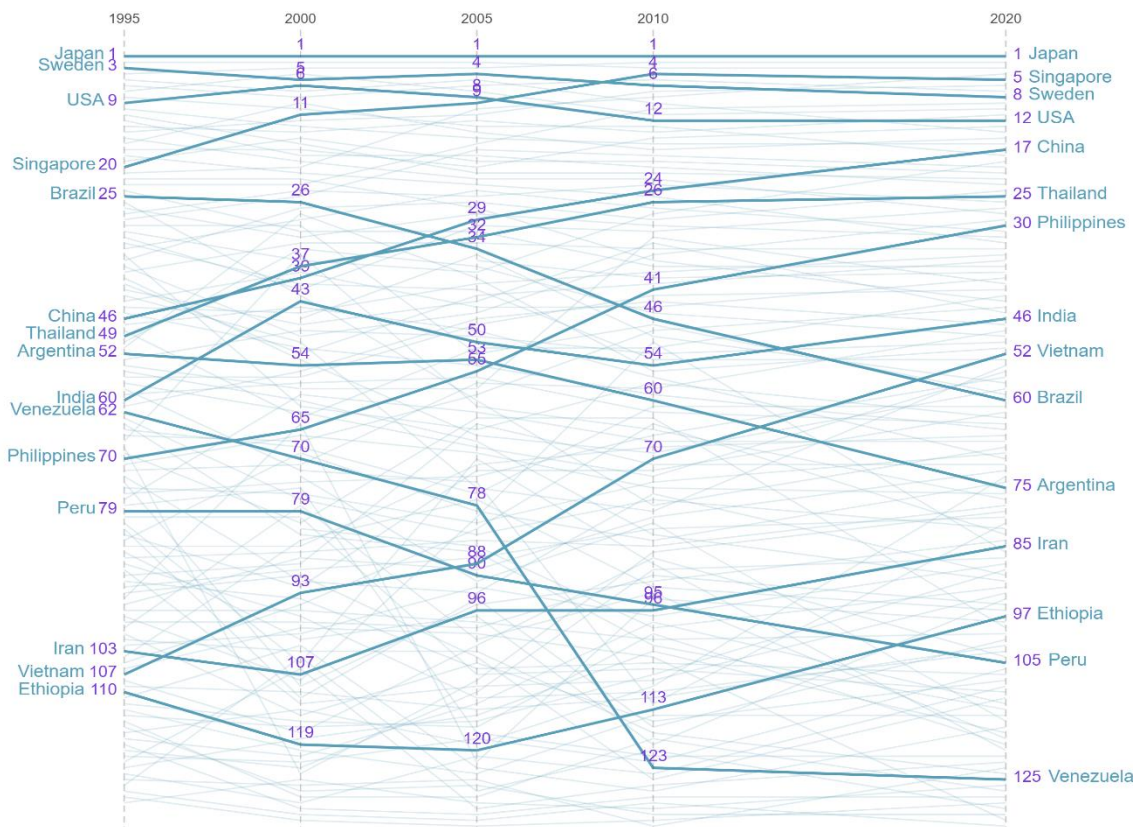
*“...não há caminho possível para o desenvolvimento econômico sem que se busque sofisticar o tecido produtivo. Todos os países ricos são complexos e sofisticados e todos os países pobres são não complexos e não sofisticados.”*

Ou seja, quanto mais complexo é um país, mais ele tende a ser desenvolvido. Quanto menos complexo, menos desenvolvido será. Por meio do *Atlas da Complexidade* pode-se extrair uma infinidade de dados e rankings que evidenciam essa realidade.

---

<sup>140</sup> Situação em que os países em desenvolvimento, especializados em *commodities* de baixo valor agregado, no longo prazo, perdem receitas e sofrem constantes déficits no balanço de pagamentos para os países industrializados, especializados em manufaturados.

**Figura 31 – Ranking de Complexidade Econômica (Países Selecionados).**

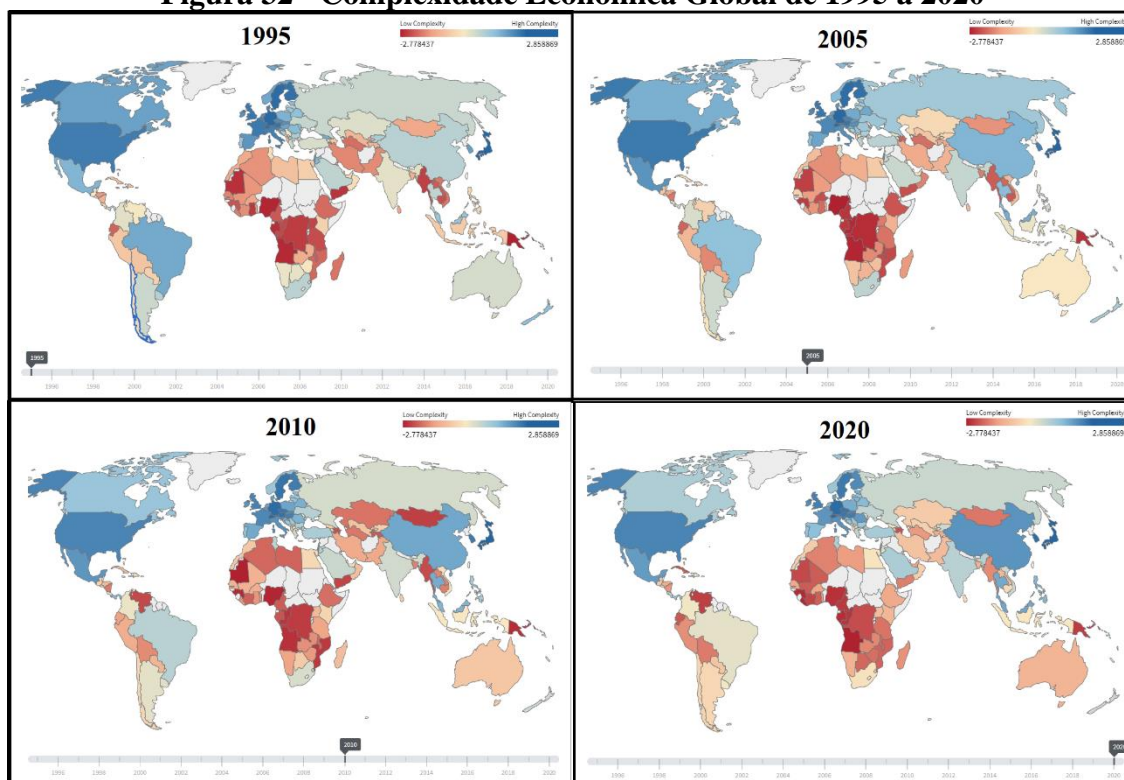


Fonte 1: Atlas da Complexidade. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>

Na figura acima é possível observar que, entre 1995 e 2020, o Brasil despencou da 25ª para a 60ª posição no ranking das economias mais complexas. No mesmo período, algumas economias tiveram muito mais sucesso em complexificar sua produção, principalmente na Ásia. A China, a Tailândia, as Filipinas e o Vietnã são exemplos de países asiáticos que elevaram sua posição no ranking de complexidade, ultrapassando o Brasil, inclusive, e que estão conseguindo avançar em termos de uma mudança estrutural. Na América Latina, ao contrário, grande parte dos países estão ou estagnados ou caindo no ranking. Em sua maioria por estarem se especializando em matrizes produtivas relacionadas a recursos naturais. O Brasil, a Argentina, o Peru e a Venezuela são claros exemplos disso.

Outro ponto interessante de se observar é como a evolução da complexidade tem privilegiado as economias já avançadas do hemisfério norte, que têm conseguido diversificar sua produção por meio de intersectorialidades e/ou redirecionar sua capacidade industrial já instalada para novas atividades associadas a expansão do conhecimento.

**Figura 32 - Complexidade Econômica Global de 1995 a 2020**



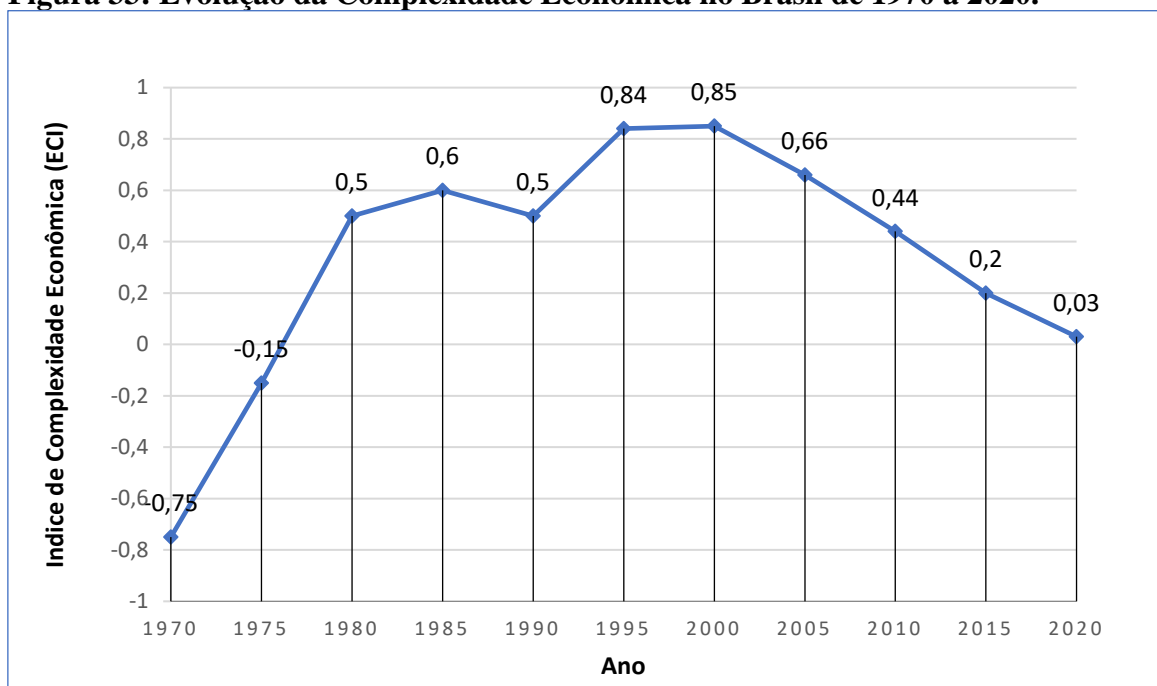
Fonte: Atlas da Complexidade. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>

Na figura acima pode-se observar visualmente a variação de intensidade da complexidade. Quanto mais azul escuro mais complexas, quanto mais vermelhas, menos complexas. Assim pode-se observar o impacto que o ciclo de *commodities* pós-2000 teve na diminuição da intensidade das cadeias de complexidade nas economias ricas em recursos naturais.

No caso brasileiro, mais especificamente, deve-se relembrar que essa tendência de queda da complexidade é reflexo do panorama de reprimarização e desindustrialização que se instalou no cenário econômico produtivo nacional. Ou seja, a especialização regressiva de nossa estrutura produtiva tem aprisionado o país ainda mais na armadilha da renda média, dificultando a diversificação econômica e a inserção de produtos de maior valor agregado que possibilitem novos encadeamentos produtivos.

Ao analisar a evolução da complexidade no Brasil desde a década de 1970 esse cenário de reprimarização fica ainda mais alarmante.

**Figura 33: Evolução da Complexidade Econômica no Brasil de 1970 a 2020.**



Fonte: Atlas da Complexidade. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>

Pode-se observar o grande salto que o Brasil deu na complexidade durante o período do “milagre econômico”, que foi de 1970 até meados de 1980. Na verdade, o pico de participação da indústria no PIB brasileiro se deu exatamente em 1986, chegando a mais de 27%. O que coincide justamente com esse momento de elevação exponencial da complexidade. No entanto, observa-se que mesmo com a crise dos anos de 1980 e o fortalecimento da onda neoliberal, a complexidade ainda vai se manter em um patamar sustentável e semelhante com o pico até o começo dos anos 2000. Com o *boom* do ciclo de *commodities*, a complexidade despenca. Momento que coincide com a reversão da pauta exportadora brasileira, que passou a novamente ter a primazia dos produtos básicos conforme apresentado no capítulo II.

As variações na complexidade econômica, no entanto, não impactam nas realidades materializadas no cenário socioeconômico dos diferentes países. Nesse sentido, apesar de não ser uma regra definitiva, pode-se perceber correlações intrigantes entre o aumento ou diminuição da complexidade e as variações da renda *per capita* em vários países no longo prazo. No geral, países que tem apresentado ganhos em complexidade nos últimos anos tem apresentado elevação da renda *per capita* e países que tem perdido complexidade têm

decrecido sua renda. No Brasil, como pôde-se observar na figura 29, na introdução deste Capítulo, a renda *per capita* subiu de U\$ 3.700,00 dólares para U\$13.200,00 dólares entre 2000 e 2011, porém não conseguiu manter um ritmo de crescimento que pudesse romper a armadilha da renda média mesmo diante do grande crescimento observado durante o ciclo de *commodities*. Com o arrefecimento do mercado externo e a falta de complexidade econômica, a renda voltou a cair novamente após 2014, regressando para patamares em torno de U\$6800,00 dólares em 2020.

Outra correlação importante é entre os níveis de desigualdade social e a complexidade. Nesse aspecto, Gala (2017) cita o trabalho de Hartman et al (2015) que demonstrou de maneira abrangente que países mais complexos apresentam menores níveis de desigualdade social. Para isso, os autores utilizaram um coeficiente Gini<sup>141</sup> ajustado por complexidade do tecido produtivo (PGI) e obtiveram correlações relevantes entre o que um país produz e seu nível de desigualdade. Gala traz o exemplo da comparação entre o Chile, maior produtor de cobre do mundo, e a Malásia, que possui dentre seus principais produtos máquinas e peças para produção de papel. Assim, em 2015, o Chile ocupava a posição número 72º no ranking de complexidade enquanto a Malásia ocupava a 24ª posição. Apesar de ambos os países possuírem uma renda per capita semelhante, em torno de US\$ 22 mil dólares (em paridade de poder de compra) e terem o mesmo nível médio de escolaridade, com 9,5 anos, o Chile apresentava um índice Gini de 0,49 enquanto a Malásia de 0,39. Lembrando que quanto mais próximo de zero, menos desigualdade há no país. Portanto, os dados mostram uma interessante correlação entre o aumento da complexidade e a redução das desigualdades no longo prazo.

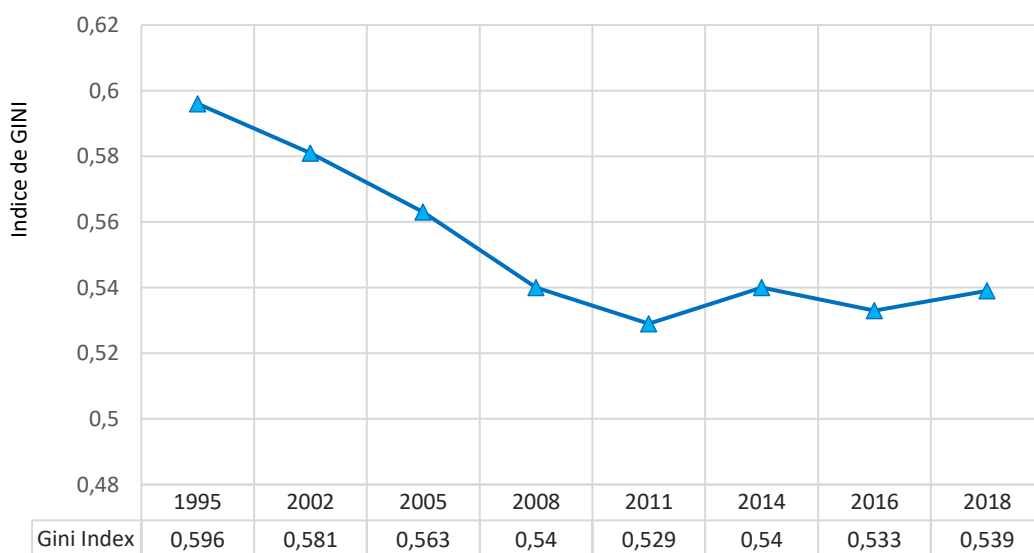
No Brasil, como pode ser observado na figura abaixo, o país vinha apresentando melhora na desigualdade social desde 1995, reflexo da estabilidade monetária e da manutenção de um tecido industrial relevante, apesar da desindustrialização relativa que já impactava o setor desde os anos de 1980. Além disso, após 2000, o bom momento econômico impulsionado pelas *commodities* contribuiu para a expansão monetária, favorecendo o consumo e a renda das famílias. O desemprego chegou ao menor nível histórico e a política

---

<sup>141</sup> O Índice de Gini foi criado pelo matemático italiano Conrado Gini. É um instrumento que aponta a diferença de rendimento entre os mais ricos e mais pobres de um determinado país ou grupo a partir da concentração de renda destes. Numericamente, é medido em uma escala que varia de zero a um, ou de zero a cem a depender da abordagem e estudo.

social avançou nos setores sociais mais frágeis. Com a crise pós-2013 e a queda do mercado externo primário, no entanto, o cenário positivo rapidamente ruiu. A desindustrialização assumiu um caráter absoluto, a reprimarização avançou e as políticas sociais passaram a ser corroídas pela inflação e pela elevação dos juros. Houve aumento do desemprego e do desalento. A partir daí há uma elevação do índice de desigualdade no País. Revelando que os benefícios sociais, conquistados entre 1995 e 2012, foram mais resultados do cenário momentâneo e política social do que de uma efetiva mudança estrutural produtiva capaz de gerar renda e prosperidade de forma autônoma.

**Figura 34: Evolução do Índice de GINI no Brasil de 1995 a 2018**



Fonte: Banco Mundial Databank. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>

Segundo Chancel *et.al.* (2022), o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. Apenas 10% da população ganha o equivalente a 58,6% da renda total do país. Isso representa 29 vezes mais do que os 50% da população menos rica, que recebe apenas 10% do total da renda do país. Os 1% mais ricos, por sua vez, recebem quase 27% da renda total. Em termos patrimoniais a situação da desigualdade é ainda mais alarmante. A concentração de capital na mão dos 1% mais ricos equivale a praticamente metade de toda a riqueza nacional (48,9%). Em contraposição, 50% da população possui apenas 0,4% da riqueza patrimonial do país.

Diante desse cenário, pode-se afirmar que o caminho para o desenvolvimento nacional passa, portanto, necessariamente pela superação desse paradigma primário-exportador que voltou a dominar a estrutura econômica-produtiva do país. Ou seja, é necessário e vital promover uma mudança estrutural voltada para ganhos de complexidade econômica como fator determinante e condicionante do desenvolvimento.

É importante destacar, ainda, que as recentes contribuições da literatura relacionada ao desenvolvimento regional no Brasil têm alertado para essa consciente necessidade de se realizar uma mudança estrutural no país.

Brandão (2019) faz uma importante afirmação quanto a importância da industrialização como fator de mudança estrutural em prol do desenvolvimento. Nas palavras do autor:

*“Não deve restar dúvida que o processo de industrialização, enquanto constituição de forças produtivas materiais modernas e avançadas que promovam transformações profundas na produtividade social, é o cerne do processo histórico e social de desenvolvimento de uma nação soberana. Ele expande e aprofunda a divisão técnica e social do trabalho em uma sociedade em evolução complexa, em que novas conexões e interdependências vão se estruturando, não apenas entre os elos tecnoeconômicos de seu aparelho produtivo, como também entre os seus agentes cruciais de decisão, com seus encadeamentos de ação transformadora que constroem peculiarmente, em cada país, suas próprias vias, trajetórias e estilos de desenvolvimento. A indústria está no coração deste processo de mudança estrutural que é o desenvolvimento.”*

O autor destaca que desde os anos de 1990 o Brasil vem aprofundando suas especializações de natureza regressiva, perdendo elos produtivos complexos importantes. Ao contrário, o país passou a ser ainda mais orientado pelas vantagens competitivas estáticas

relacionadas ao processamento de recursos naturais<sup>142</sup>, fortemente condicionados as variações dos preços internacionais.

Logo, corroborando com Brandão, deve-se destacar que é essa especialização regressiva a responsável pela queda vertiginosa do índice de complexidade econômica brasileira.

Monteiro Neto e Silva (2020), ao avaliarem o movimento de reorganização territorial da indústria buscaram observar se a distribuição da atividade produtiva apresentava características de mudança estrutural tanto em termos quantitativos (pelo acréscimo de ramos produtivos) quanto qualitativos (por meio de maior produtividade). Após longa análise, concluíram que a diversificação industrial no Brasil tem sido obstaculizada pela força exercida pela demanda externa por commodities, que favorecem as atividades intensivas em recursos naturais. Estas atividades, por conseguinte, não tem conseguido impulsionar uma mudança estrutural no país, nem setorialmente nem regionalmente. Monteiro Neto (2020), no mesmo conjunto de trabalhos, destaca que o papel da indústria no Brasil, em prol do desenvolvimento nacional, deverá ser reavaliado a fim de promover uma mudança estrutural lastreada na complexificação técnica, aumento do valor agregado da produção e aumento da competitividade ao longo do território nacional.

Diante desse contexto, Zagato *et al* (2019) destacam que, apesar das economias de renda média, como o Brasil, terem uma atração natural para se manterem no campo da produção de produtos menos sofisticados, principalmente aquelas com grandes disponibilidades de recursos naturais, elas são também as que apresentam as maiores oportunidades de realizar o chamado *leapfrogging*. Este termo, que significa “pulo do sapo”, começou a ser usado e popularizou-se no contexto das teorias de crescimento econômico baseado na noção de Schumpeter sobre as “tempestades de destruição criativa”, que relegam ao processo de inovação tecnológica a força motriz do crescimento econômico e do desenvolvimento<sup>143</sup>. Ou seja, *leapfrogging* significa um grande salto de inovação capaz de realizar por meio de novas tecnologias e novos encadeamentos produtivos as condições

---

<sup>142</sup> Principalmente, segundo o autor, aos recursos minerais, florestais, siderúrgicos, energéticos, agrícolas e pecuários, com a produção de minério de ferro, siderurgia e alumínio (basicamente insumos metálicos semiacabados), petróleo e petroquímica, celulose e papel, alimentos industrializados (grãos, suco de laranja, carnes etc.) e têxteis padronizados.

<sup>143</sup> Hoje em dia o termo é bastante usado também no meio empresarial como estratégia de inovação e transformação nos negócios.



determinantes da mudança estrutural. Logo, segundo os autores, as possibilidades de *leapfrogging* são maiores nas economias de renda média por elas já gozarem de um padrão mínimo de capital humano, infraestrutura, dentre outros fatores, que permitem o desenvolvimento mais rápido de atividades mais complexas. O que pode ser realizado tanto por meio da atuação de empresas públicas, como privadas, nacionais ou estrangeiras, via investimentos estrangeiros diretos.

Ainda de acordo com Zagato *et. al.* (2019), o processo de salto das forças gravitacionais da baixa complexidade para as de alta complexidade são resultado de fatores sociais, políticos e institucionais representam um papel essencial, mas que são de difícil mensuração. Todavia, destacam que os poucos países que conseguiram romper a armadilha da renda média e efetuar seus *catching-up* e *leapfrogging* com sucesso nos últimos trinta anos combinaram forças estatais e de mercado para fomentar o desenvolvimento. Tiveram que implementar efetivas políticas industriais; manter um ambiente macroeconômico estável; e promover a inovação interna para a produção de produtos e serviços realmente inovadores.

Diante do exposto, é importante reafirmar que as políticas públicas no Brasil pós-2000 não foram direcionadas a fim de promover uma mudança estrutural pautada na complexidade econômica. Não contribuíram para que o país pudesse realizar o seu *leapfrogging* rumo a alta renda. Tanto as políticas regionais explícitas quanto implícitas acabaram sendo reorientadas e direcionadas para favorecer os segmentos primários da produção nacional. Assim, a evidente reprimarização e desindustrialização da economia nacional afastou as possibilidades de desenvolvimento do Brasil ao repelir as condições necessárias para o aumento da complexidade econômica.

Ademais, será apenas por meio dessa mudança que se poderá de fato reconstruir os elos que unem as economias regionais em torno do refortalecimento do mercado nacional. Apenas assim, pela orientação do crescimento e desenvolvimento interno que poderá se pensar em um efetivo desenvolvimento regional que possa realmente suprimir as enormes disparidades regionais, econômicas e sociais no Brasil. Ao contrário, qualquer movimento de desconcentração produtiva em termos regressivos de nossa estrutura produtiva tenderá mais a intensificar as disparidades regionais do que as resolver.

Por fim, cabe alertar que a diversificação é importante, porém ela por si só também não é suficiente. O próprio *Atlas de Complexidade* mostra que nos últimos 15 anos o Brasil adicionou apenas 10 novos produtos a sua pauta exportadora, praticamente todos ligados as cadeias de recursos naturais. Sendo que destes, 54% do valor exportado entre 2005 e 2020 é referente apenas ao arroz. O que não contribui em nada para o aumento da complexidade econômica brasileira nem para a mudança estrutural. Portanto, para isso, a diversificação deve vir acompanhada de aumento da produtividade, inovação e agregação de valor. Ou seja, aumento da complexidade e das interramificações econômicas. Caso contrário não resolverá por si só o nosso aprisionamento na renda média.

#### **4.3 – Entre Paradigmas e Escolhas: aspectos para um repensar da ação estatal no século XXI.**

Desde o começo do século XX, como pôde-se constatar ao longo da apresentação dos Capítulos I e II, tem-se observado um grande embate global entre duas forças paradigmáticas: a primeira relacionada à manutenção das premissas neoliberais; e a segunda relacionada à busca de uma feição mais desenvolvimentista-social da ação pública. Ou seja, é um embate que, em síntese, questiona qual o papel e dimensão que o Estado Nacional deve ter na condução ou não das políticas públicas e nas intervenções econômicas visando o desenvolvimento. O Estado deve intervir e tentar implementar ações que busquem corrigir as “falhas” do mercado e do capitalismo, promovendo maior justiça social e combate às desigualdades socioespaciais? Ou o Estado deve simplesmente confiar nos desígnios da “mão invisível” do mercado e da doutrina do *laissez-faire*, desburocratizando, desregulando, desmantelando o peso da máquina pública e se restringindo a promover um bom “ambiente de negócios” para o capital?

Essas duas forças têm ao longo das décadas se alternado ciclicamente na condução do *mainstream* vigente da economia-política internacional, influenciando diretamente o caminhar de Estados Nações ao redor de todo o mundo.

Assim, entre 1850 e 1930, aproximadamente, o liberalismo econômico viveu sua primeira “idade de ouro”<sup>144</sup>. Essa fase, onde prevaleceram regimes liberais de comércio em quase todo o mundo, foi impulsionada por dois fatores principais: o poderio do imperialismo britânico que buscava eliminar as restrições tarifárias impostas por séculos de práticas mercantilistas, a fim de favorecer suas mercadorias advindas da Revolução Industrial; e a propagação das ideias liberais clássicas construídas por Adam Smith, David Ricardo, Stuart Mills e outros.

Entre 1930 e 1970, no entanto, vários fatores alteraram a primazia do *mainstream* da economia-política internacional. A primeira Guerra Mundial, a Crise de 1929, a Segunda Guerra Mundial, seguida do necessário Plano Marshall<sup>145</sup>, a construção do sistema Bretton Woods<sup>146</sup> e a crescente percepção das enormes disparidades de desenvolvimento entre as nações do, até então chamados, primeiro e terceiro mundo, contribuíram para o fortalecimento da ideia de necessidade da intervenção dos Estados Nacionais a fim de controlar os ciclos de alta e baixa do capitalismo, corrigir suas falhas e promover o desenvolvimento e bem-estar social. Período que foi marcado, como já apresentado, por uma grande construção de teorias do desenvolvimento nessa perspectiva.

A partir dos anos de 1970, a revolução financeira, a limitação da coordenação internacional de políticas econômicas, os choques do petróleo, as crises generalizadas nas economias emergentes, dentre outros fatores, esgotaram o modelo desenvolvimentista e reacenderam a chama dos preceitos liberais. A eleição de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margaret Thatcher, no Reino Unido, tiveram uma grande influência no surgimento da onda neoliberal a partir de 1970. Seus discursos a favor da desregulamentação econômica, dos mercados de trabalho flexíveis, da privatização de empresas estatais, enxugamento da máquina pública, primazia das políticas macroeconômicas e redução do

---

<sup>144</sup> Expressão de Sachs & Warner extraída de Chang (2003)

<sup>145</sup> Plano de reconstrução da Europa Pós Segunda Grande Guerra.

<sup>146</sup> Os eventos pós-1929 e pós Segunda Grande Guerra levantaram temores acerca da continuidade de uma economia internacional liberal desregulamentada e não institucionalizada. Dessa forma, em 1944, na conferência de Bretton Woods, as grandes potências econômicas estabeleceram regras internacionais com o objetivo de reger o comércio e as relações monetárias. Nasceu o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e as rodadas de negociação para a liberalização do comércio com o GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio). Além disso, instituíam-se taxas de câmbio fixas e a moeda internacional para as trocas passava a ser o dólar com conversibilidade para o ouro. O sistema de Bretton Woods, portanto, procurava minimizar e resolver os problemas de liquidez, ajustamento e confiança do sistema monetário internacional que aumentavam os riscos de crises eminentes, tornando o sistema assim mais estável.

poder dos sindicatos influenciaram a adoção de medidas liberais não apenas entre os países do círculo de influência ocidental, mas também em todo o conjunto de instituições que haviam sido criadas em Bretton Woods. A partir de onde se originaria o já apresentado “Consenso de Washington”.

Por fim, entre o final de 1990 e o começo dos anos 2000, a incapacidade da ideologia neoliberal de responder aos desafios das economias emergentes e o advento da crise financeira global, que sacudiu as economias avançadas entre 2008 e 2010, deixou mais uma vez evidente a impossibilidade de se relegar o destino das nações e do planeta ao acaso e ao voluntarismo do capitalismo global. Mais uma vez a ideia da necessidade de ação e de regulação por parte dos Estados empurrou para segundo plano as conjecturas abstratas, e sem evidência empírica, de que o desenvolvimento pode ser alcançado pela inação do Estado ou meramente pela promoção de especializações produtivas determinadas por vantagens comparativas pré-estabelecidas.

No entanto, atualmente os dois paradigmas estão em pleno embate pela hegemonia do *mainstream* da economia-política mundial. A força da onda neoliberal surgida nos anos de 1970 não se dissipou totalmente e se esforça para manter sua influência e poder com apoio do capital global, mesmo diante de intencionalidades políticas contrárias.

Nesse contexto, as desigualdades mundiais continuam aumentando. As economias avançadas continuam se complexificando enquanto as economias emergentes permanecem presas na “armadilha da renda-média”. Ainda assim, o discurso neoliberal conservar-se ativo e ecoante por meio de instituições financeiras internacionais e por meio do próprio sistema de comércio internacional pautado nas regras da Organização Mundial do Comércio.

Como argumenta Chang (2003), no entanto, o próprio desenvolvimento das grandes potências de hoje foi pautado nas práticas nacionalistas, intervencionistas e protecionistas. Em uma abrangente análise histórica, demonstra por meio de vários estudos de casos, que a ênfase dada aos benefícios do livre-comércio e da política industrial do *laissez-faire* não encontram respaldo na história dos países que hoje são ricos, constituindo-se de um mito propagado que dificulta a ascensão dos países emergentes.

Dentre os casos de maior destaque encontram-se justamente os Estados Unidos e a Inglaterra, balizares do neoliberalismo, porém que tiveram seu desenvolvimento construído sobre fortes intervenções estatais, protecionismo, imperialismo e imposição de todo tipo de

barreira tarifária, alfandegária ou sanitária quando lhes eram convenientes. Chang ressalta, por exemplo, que a Inglaterra só passou realmente a impor seus preceitos liberais no século XIX, via “imperialismo de livre-comércio”, após a revolução industrial e quando já havia se estabelecido firmemente como a economia mais eficiente do mundo na maioria dos segmentos industriais. O que se deu após mais de quatrocentos anos de forte protecionismo e intervencionismo.

Dessa forma, Chang demonstra que não há evidência empírica que corrobore algum caso efetivo de país que tenha se tornado rico e desenvolvido sem a participação e intervenção do Estado. Afirma, diante disso, que os países ricos ao insistirem, pressionarem e forçarem a adoção dos preceitos neoliberais, por meio da ajuda externa condicionada, pelos acordos bilaterais ou multilaterais ou por meio das instituições financeiras e organizações de comércio internacional, estão, na verdade, impondo regras e premissas diferentes das que adotaram para se desenvolver. Estão “chutando a escada”<sup>147</sup> por onde subiram ao desenvolvimento.

Diante de tudo exposto até aqui, tem-se então a inevitabilidade da defesa do Estado como agente promotor inexorável do desenvolvimento nacional. No entanto, se por um lado não se pode encontrar evidências de sucesso apartadas da “mão visível” do Estado, por outro deve-se perguntar: por que tem se tornado tão difícil que as nações emergentes consigam realizar finalmente seu salto para o desenvolvimento mesmo quando conduzidas por orientações desenvolvimentistas?

Aqui deve-se reconhecer que os defensores do neoliberalismo ganham corpo justamente quando as políticas públicas e as intervenções do Estado são esmagadas pela ineficiência, pela corrupção, pelo desvio de interesse, pela burocracia ou quando chegam a resultados estranhos, contraditórios e obscuros de suas próprias intencionalidades. O peso de um Estado ineficiente, despropositado, desarticulado e desprovido de caráter civilizatório democrático é um peso que não apenas atrasa o desenvolvimento, mas também intensifica as mazelas de um mundo imerso no capitalismo global. Moléstias que se materializam na miséria, no desemprego, na fome, na doença e em todos os tipos de desigualdades socioespaciais.

---

<sup>147</sup> Chang toma a expressão “chutando a escada” emprestada de List (1885), que fez análise semelhante ainda no século XIX.

No Brasil atual, o embate entre esses dois paradigmas, “mais Estado” X “menos Estado”, desenvolvimentismo X neoliberalismo, nunca esteve tão proeminente e polarizado, tanto no meio político quanto no meio social. Tornou-se um conflito diário, presente nas ruas, nas famílias, no trabalho, em qualquer lugar. Ele tem sido reforçado, inclusive, pela confusão generalizada causada pela cooptação de seus significados pelas forças progressistas e conservadoras, que também conflitam pela hegemonia dos valores sociais. Porém este é um debate que, apesar de poder servir de inspiração para outras análises, não convém ser aprofundado aqui.

O fato é que a despeito de todas as críticas possíveis de serem feitas sobre a condução histórica das políticas públicas desenvolvimentistas do Estado brasileiro, mais especificamente entre 1930 e 1980, deve-se reconhecer que esta foi primordial para realizar uma transformação das bases materiais e produtivas do país.

Foi por meio do Estado, atuando sobre as condições e paradigmas impostos pelo espaço-tempo, global e nacional, conforme exposto, que se permitiu transformar o país de uma economia primária-exportadora, fragmentada regionalmente, para uma das maiores e mais industrializadas economias do mundo. Entre 1930 e 1980, o Brasil liderou o ranking de crescimento e industrialização entre as economias em desenvolvimento.

O que ocorreu após meados da década de 1980, com o avançar da ideologia neoliberal sobre os quadros dirigentes nacionais, foi uma completa devastação das possibilidades do país de prosseguir seu caminho de desenvolvimento. O cenário de crise econômica e estagflação que se instalou no país foi intensificada por medidas macroeconômicas neoliberais seguidamente equivocadas, não foi pelos rumos estruturais produtivos que o país seguia. A saída da crise deveria ter se dado por meio dessas estruturas materiais, incentivando-as, avançando-as, não pela destruição delas.

O intensificar e a permanência da crise tornou o Brasil totalmente dependente da elevação da produção e exportação agromineral para conseguir equilibrar minimamente o balanço de pagamentos nacional. Essa reiterada conjectura ao longo de anos criou uma falsa percepção política e, inclusive, social de que o agronegócio era a “salvação” nacional. Fortaleceu-se, assim, uma visão ricardiana de que apenas nele, e na matriz de recursos naturais do país, residia as potencialidades brasileiras. Falsas premissas sem nenhum respaldo histórico.

A onda neoliberal, portanto, “chutou a escada” do desenvolvimento brasileiro ao remodelar a estrutura e as forças políticas dirigentes do Estado nesta convicção. E foi pelo acaso ou não do destino que a redemocratização coincidiu com a ascensão dessa perspectiva liberal, ressuscitando antigas e velhas oligarquias dominantes. Ano após ano, eleição após eleição, fortaleceu-se as bancadas federais e regionais ligadas aos setores agrominerais do país. Gradativamente, os desígnios nacionais passaram a ser reorientados em benefício desses setores. A indústria, por mais que tenha tentado buscar seu lugar de predomínio e influência política, foi incapaz de prevalecer diante da própria macroestrutura econômica nacional montada numa perspectiva de juros altos, abertura comercial exterior, câmbio supervalorizado (entre 1994 e 1999), e total falta de orientações e políticas voltadas para lhe incentivar. A guerra fiscal, tocada pelos entes federais, além de solapar a arrecadação regional, pouco contribuiu para mudar a realidade da indústria que se desfaleceu pouco a pouco.

Os anos 2000, com a reorientação político-institucional, trouxeram uma breve esperança de retorno a um passado recente onde a economia nacional pulsava em ritmo acelerado. Criou-se, na primeira década deste século, uma miragem de desenvolvimento pautada em frágeis premissas. Pautada em taxas de crescimento satisfatórias, porém atreladas a volatilidade do mercado externo de *commodities*. Pautada na política social, que trouxe alívio e esperança aos pobres, porém sem respaldo estrutural capaz de manter seus benefícios em momentos de crise ou promover uma efetiva e generalizada transformação social de longo prazo. Pautada em uma desconcentração produtiva acelerada, porém de caráter regressivo, reprimarizante e desindustrializante.

Isso ocorreu porque o Estado não foi capaz de assumir sua verdadeira face desenvolvimentista. Tentou, na verdade, instalar uma característica híbrida entre feições “desenvolvimentistas-sociais” e preceitos neoliberais, principalmente na condução das políticas macroeconômicas. Além disso, um dos grandes problemas, principalmente em termos do desenvolvimento regional, foi que o Estado tentou aplicar antigas e velhas políticas e instrumentos de desenvolvimento em um contexto que não mais lhes cabiam da forma como foram implementadas. Usou-se recursos e aplicações no território com os olhos em uma realidade que não era mais a presente: o capitalismo mudou; os parâmetros mudaram; e, principalmente, o contexto político mudou! Três aspectos que merecem breves considerações.

Primeiro, a evolução do capitalismo do *fordismo* para fase de *acumulação flexível*, conforme destacou Harvey (1992), a partir da segunda metade do século XX, intensificou as características rentistas do capital e facilitou os fluxos transnacionais principalmente das atividades baseadas em trabalho intensivo e de mão de obra barata. Isso elevou a competitividade global nesses setores e impôs grandes dificuldades para o estabelecimento de empreendimentos diante da desregulamentação e da abertura dos mercados globais. Nesse sentido, boa parte dos esforços do Brasil foi obstaculizada pela sua própria tentativa de implementar um caráter híbrido de Estado, que supervalorizou as políticas macroeconômicas ortodoxas. Isso porque o rentismo propiciado pela política de altos juros, pela tendência de sobrevalorização do câmbio flutuante<sup>148</sup> e outras diretrizes macroeconômicas fez com que os produtos manufaturados brasileiros perdessem competitividade global, o que foi intensificado pela falta de políticas, orientações e incentivos voltados para a maior inserção tecnológica na produção manufatureira nacional.

Em segundo lugar, os parâmetros produtivos atuais nas economias desenvolvidas mostram um grande fortalecimento das intersetorialidades nas cadeias produtivas. Apesar da importância da complexidade relacionada a produção manufatureira, Gala (2017) evidencia que a dimensão da complexidade pode se dar para além dos setores tradicionalmente pré-estabelecidos em uma economia, ou seja, primário, secundário, terciário. Assim, evidencia-se que os países ricos têm conseguido complexificar suas estruturas produtivas de forma integrada, conectando as potencialidades de todos os setores de forma a criar grandes complementariedades produtivas. Ou seja, o desenvolvimento não pode mais se tratar de uma “Escolha de Sofia”<sup>149</sup>. Uma escolha unilateral de uma determinada “vantagem comparativa”. Tem que ser uma determinação integrada, multisetorial, articulada e entrelaçada. Os parâmetros mudaram. Promover o setor primário não pode ser dicotômico ao desenvolvimento industrial ou vice e versa. Elas devem andar juntas. Assim como nos Estados Unidos, por exemplo, que são a maior potência econômica do mundo, com um forte setor primário, industrial tecnológico e terciário. Outros exemplos importantes, observados por Gala (2017), são as econômicas escandinavas, Noruega, Suécia e Finlândia, que tem justamente potencializado os ganhos de suas matrizes primárias por meio da

---

<sup>148</sup> Tendência com fortes características relacionadas a “doença holandesa”.

<sup>149</sup> Expressão que invoca a imposição de se tomar uma difícil decisão sob pressão e enormes sacrifícios. Surgiu a partir do filme homônimo de 1982 que valeu a Meryl Streep o Oscar de melhor atriz.



complexificação das interramificações associadas a estas. Os parâmetros mudaram. Porém, no Brasil, a própria ação do Estado não tem contribuído para superar a dicotomia produtiva intersetorial. Está pautada em velhos parâmetros de determinação unidirecional dos recursos, sem preocupações ou orientações de articulação intersetorial. Nem mesmo as próprias políticas conseguem ser articuladas entre si, como apresentado no capítulo III. Portanto, de forma geral, o que se observa no Brasil não é um crescimento conjunto dos setores, mas sim uma situação em que a ascensão de um setor pressiona a quebra do outro.

Terceiro, criar políticas nacionais e conduzi-las em um ambiente autoritário e tecnocrático é bem diferente de as implementar em um ambiente democrático, onde a feição participativa abre espaço para o jogo de interesse, o *lobby*, a captura e reorientação das políticas para fins obscuros e apartados das intencionalidades de seus próprios discursos escritos. Porém, o Estado não pode renunciar à participação. Ela é imprescindível para que se possa compreender as demandas dos diversos agentes-atores, mediar os conflitos entre estes e explorar as potencialidades nacionais para o desenvolvimento. Estas estão justamente no aproveitamento das diversidades produtivas, sociais, culturais e espaciais da imensidão territorial brasileira. Para Brandão (2012), no entanto, essas diversidades nunca foram usadas em um sentido “positivo”. Sempre foram tratadas como desequilíbrio, assimetrias e problemas pelo pacto de dominação das elites, impedindo o aproveitamento e a politização “dos de baixo” (do povo). O contexto de retomada das políticas pós-2000 não alterou substancialmente esse aspecto. Manteve, a despeito da tentativa de participação, o “ranço tecnocrático”, como diria Steinberger (2017), que beneficiou substancialmente mais as vozes poderosas do capital do que do povo.

Em síntese, portanto, essas realidades revelam que a ação estatal como fator de mudança estrutural no século XXI não pode continuar sendo apenas continuidades de velhas práticas do passado. Ela precisa, necessariamente, considerar e contemplar esses três aspectos interrelacionados que emergem como novas perspectivas e determinantes do desenvolvimento no século XXI: **Complexidade, intersetorialidade e participação.**

Nesse sentido, a tentativa de reconstruir um aparato social-desenvolvimentista pós-2000, apesar de introduzir uma dimensão espacial-territorial nos diagnósticos, objetivos, diretrizes e orientações a serem implementadas sobre o território nacional, **não conseguiu**

### **se realizar como agente, melhor, como fator determinante de uma mudança estrutural efetiva condizente com os novos aspectos do capitalismo tecnoprodutivo do século XXI.**

Tudo isso posto, a grande pergunta que se deve fazer é: como o Estado pode então, por meio das políticas públicas, reconduzir o Brasil a uma trajetória de efetivo desenvolvimento? Uma trajetória capaz de fazer o país romper a renda média e realizar uma mudança estrutural verdadeira? Uma mudança que permita um “grande salto” rumo a patamares econômicos-produtivos e sociais sustentáveis no longo prazo, resilientes aos ciclos de alta e baixa do capitalismo global?

Para essa difícil missão, que se agrava a cada dia diante do avançar do cenário econômico-produtivo nacional, é urgente repensar o Estado, a ação estatal, suas intervenções, políticas públicas, orientações e determinações baseado nessas novas realidades multiescalares da acumulação capitalista atual. Tentar-se-á, a seguir, trazer algumas contribuições sobre a questão, sem, no entanto, almejar esgotar as inúmeras possibilidades desse exercício.

#### **4.3.1 – Repensando a Ação Estatal: A Luta Pelo Desenvolvimento e Por Um Projeto de Nação.**

A ação estatal e as políticas públicas para o século XXI não podem ser réplicas das políticas do século XX. Precisam compreender as novas dinâmicas do capitalismo atual e corrigir os rumos. Entender que o hibridismo paradigmático, que reforça as feições neoliberais macroeconômicas, tende a diminuir a competitividade e as possibilidades de expansão da produção manufatureira nacional. Entender que não se pode simplesmente atuar de forma passiva, oferecendo recursos ao capital de maneira desarticulada dos objetivos de desenvolvimento. Devem buscar a complexificação produtiva aproveitando e incentivando novas intersetorialidades. Por fim, necessitam entender que a condução democrática do Estado não significa subserviência aos interesses e desígnios do capital privado e das elites oligárquicas que ainda dominam a vida política nacional.

Brandão (2012) argumenta que o enfrentamento teórico e político das forças conservadoras (que devem aqui ser entendidas como as forças advindas do paradigma neoliberal), deve ser orientado pela perspectiva de que o subdesenvolvimento não se resolve

sozinho, não segue uma trajetória “natural”, contrapondo a ideia que se alastrou na década de 1990. Ele tende a se agravar se não combatido pela intervenção poderosa do Estado. Assim, o desenvolvimento demanda ações em duas frentes simultâneas: aquela voltada ao planejamento, orientando as ações no território em coerência às transformações pretendidas pela sociedade enquanto projeções de futuro; e aquela voltada para desconstruir e dismantelar as estruturas que representam o atraso econômico e político. É a partir dessa segunda frente que o desenvolvimento assume seu significado inconveniente às forças responsáveis pelo atraso estrutural. Assume um caráter de enfrentamento e tensão, com uma natureza anti-serenidade, anti-concordia e anti “paz de espírito”. Nas palavras de Brandão:

*“Como o desenvolvimento não transborda, não entorna, não derrama (em um certo sentido, “não se difunde”), **ele precisa ser arrancado, tirado à força, destruindo privilégios.** Assim, realizar a gestão de projeto desenvolvimentista significa, em qualquer escala, “mexer com caixas de vespas”, “colocar o dedo nas feridas”, não tampar feridas ou “usar analgésicos”, mas tensionar permanentemente. É distorcer a correlação de forças, importunar diuturnamente as estruturas e coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder. É exercer em todas as esferas de poder uma pressão tão potente quanto aquela das forças que perenizam o subdesenvolvimento. (Brandão, 2012, p.201)*

A análise de Guimarães (2006) demonstra o quão difícil, no entanto, é essa missão. Aponta que a macroestrutura de poder no Brasil foi constituída historicamente por um processo de concentração e conservação desse poder a favor dos benefícios de uma minoria elitista que se nutre das disparidades nacionais. Um quadro ao qual o Estado tem sido incapaz de reverter diante do próprio sistema democrático eleitoral que garante o controle dos recursos sociais, da elaboração das leis e de sua execução pela mesma minoria dominante. Assim, de acordo com o autor, a influência do poder econômico dessa minoria se manifesta nas atividades dos poderes legislativos, executivos e judiciários tanto da União, quanto dos

entes federados. A manutenção dessa macroestrutura de poder se dá pela compra de votos, financiamento de campanhas, preenchimento de cargos, liberação de verbas, contratos e licitações fraudulentas, isenções e evasões tributárias, acesso ao crédito público, desvios de verbas, impunidade em crimes de colarinho-branco, recebimento de comissões e outras formas de cooptação do Estado e de seus agentes-atores.

Lutar pelo desenvolvimento, portanto, é lutar também contra essas forças do atraso que cristalizam as estruturas políticas, econômicas, produtivas e sociais do Brasil em uma situação de resiliente subdesenvolvimento e desigualdades socioespaciais.

Diante desse contexto, deve-se retomar a principal pergunta manifestada no final da seção anterior: **como pode, então, o próprio Estado, reflexo dessa macroestrutura de poder, por meio das políticas públicas, reconduzir o Brasil a uma trajetória de efetivo desenvolvimento?**

A resposta pode começar com essa breve citação de Steinberger e Costa (2017):

*“Em um país onde prevalece o imediatismo de ações, ora ao sabor de interesses econômicos internacionais, ora ao sabor de interesses populistas voltados para arrefecer as dívidas sociais históricas, não há outro rumo senão o pactuado em um projeto nacional de desenvolvimento, que hoje não existe.” (Steinberger, Costa; 2017, p.34)*

Os autores explicam que as menções relacionadas à necessidade de constituição de um projeto nacional surgiram ainda nas décadas de 1960 e 1970, especificamente nas obras de Celso Furtado. Para este, a repartição dos frutos do desenvolvimento pressupõe um projeto nacional, sem o qual é impossível a redução das desigualdades regionais e sociais. Desde então, inúmeros outros autores têm, década após década, ressaltado a importância da pactuação de um projeto nacional para o desenvolvimento<sup>150</sup>. Para Bresser Pereira (2017), a

---

<sup>150</sup> Steinberger e Costa (2017) citam, por exemplo, Carlos Lessa (2017), Petrelli (2015), Pereira (2017).

principal missão de um Projeto de Nação é unir os brasileiros em torno do desenvolvimento econômico, político, social, cultural e ambiental.

Ainda de acordo com Steinberger e Costa (2017), um projeto nacional é um projeto de sociedade e de Estado pautado na crença acerca da capacidade dos diferentes agentes-atores, do povo e das elites, de pactuarem continuamente um projeto de futuro, que exponha os conflitos sob a mediação do Estado. Gonzaga, Rodrigues, Vilela e Moraes (2020), destacam que é imprescindível a predisposição desses agentes-atores em negociar e participar do projeto, o que demanda uma forte consciência política de vislumbrar algo maior que apenas seus interesses particulares. Segundo os autores, essa consciência perpassa pela necessidade de se compreender que o principal desafio do Projeto Nacional é o combate às desigualdades socioespaciais.

A pactuação de um Projeto Nacional, no entanto, constitui um desafio que demanda um repensar da atuação do Estado e das políticas públicas nacionais a partir de duas dimensões interrelacionadas, necessárias e inegociáveis, na busca do desenvolvimento: a primeira é justamente a reafirmação do papel do Estado como indutor do desenvolvimento; a segunda diz respeito a dimensão das políticas públicas como fatores de mudança estrutural, dentre as quais irão se destacar as PPEs pela sua essência relacionada ao combate das desigualdades socioespaciais.

Portanto, com relação a primeira dimensão, Gonzaga, Rodrigues, Vilela e Moraes (2020), destacam que a pactuação de um Projeto Nacional só é possível perante uma consciência política coletiva capaz de delimitar e decidir que papel o Estado deve ter na construção do futuro desejado. Ou seja, deve-se primeiro fazer uma escolha consciente e democrática por um dos dois paradigmas apresentados na seção anterior. Uma escolha entre a ação e a inação, entre um Estado que assuma a responsabilidade de indutor do desenvolvimento nacional ou um Estado rendido aos anseios da globalização neoliberal. Uma escolha sobre qual ‘Contrato Social’ deve haver entre o Estado e a sociedade. Para os autores, todavia, decidir o Estado que se quer é também decidir o quanto se quer um projeto nacional capaz de promover a superação dos históricos entraves estruturais ao desenvolvimento. Isso porque um Estado legitimado pela égide do neoliberalismo, cujas premissas residem justamente na desconstrução do próprio Estado, torna inviável a

pactuação de um Projeto Nacional. Este, portanto, só existe sob o paradigma do Estado indutor da ação estatal, do planejamento e das políticas públicas.

A reafirmação do Estado como promotor do desenvolvimento, portanto, é um passo imprescindível na busca por um Projeto de Nação. Ele precisa, todavia, assumir uma face verdadeiramente desenvolvimentista capaz de “arrancar e tirar à força” o desenvolvimento, como diria Brandão (2012).

É importante, no entanto, repensar com cautela os resultados do modelo híbrido implementado pós-2000, que como apresentados ao longo desta tese, não resultaram nem em um Projeto de Nação e muito menos no almejado desenvolvimento. O hibridismo foi ineficaz e deu sobrevida aos ditames neoliberais. Permitiu que as forças de mercado, ao adentrar nos canais de participação construídos para democratizar a ação estatal, sobrepusessem a prevalência de seus interesses particulares e imediatistas sobre os interesses nacionais de longo prazo. Portanto, é importante que essa reafirmação do Estado como indutor do desenvolvimento e mediador de um Projeto de Nação perpasse, também, pela reconstrução da autonomia estatal diante da hegemonia dos ditames neoliberais.

Com relação a segunda dimensão, conforme exposto na seção anterior, deve-se observar que a ação estatal como fator de mudança estrutural no século XXI não pode ser apenas a repetição de velhas práticas do passado. É importante que ela considere e contemple aqueles três aspectos interrelacionados que emergem como determinantes do desenvolvimento no século XXI: Complexidade, intersetorialidade e participação. Todavia, ela não pode colocar em segundo plano a dimensão territorial-espacial como substrato das transformações necessárias ao desenvolvimento. É a partir dessa dimensão que emerge a consciência de que o sentido, a necessidade e a importância da mudança estrutural residem no combate às profundas desigualdades socioespaciais que afetam o Brasil. Não há desenvolvimento sem mudança estrutural e não há mudança sem o combate às desigualdades socioespaciais.

É daí que as *Políticas Públicas Espaciais* assumem um papel primordial, uma vez que sua essência está diretamente relacionada justamente ao combate dessas desigualdades socioespaciais, que são desigualdades ambientais, territoriais, regionais, urbanas e rurais. Elas, as PPEs, devem estar na base de qualquer Projeto de Nação em prol do desenvolvimento, de forma articulada, entrelaçada, convincente e determinada.

Todavia, conforme já mencionado, a experiência evidenciada no período pós-2003 demonstrou que a ação estatal e as políticas públicas não conseguiram **se realizar como fatores determinante de uma mudança estrutural condizente com os novos aspectos do capitalismo tecnoprodutivo do século XXI. Não conseguiram se articular e se efetivar no território. Acabaram, assim, subjugadas pelas forças do atraso.**

É necessário, portanto, trazer novas perspectivas para esta ação, sem a qual não se pode ter desenvolvimento. Para isso é necessário repensar a forma de elaboração, condução e implementação tanto das PPEs, quanto de outras políticas, setoriais, econômicas ou sociais, que venham a constituir um possível Projeto de Nação.

Esse repensar não deve cair no mero exercício entre “o que elas foram, e o que elas deveriam ter sido” com base nas mesmas premissas do passado. Ele precisa ser lastreado nas estruturas atuais que compõem o panorama econômico-produtivo nacional, que cristaliza os entraves ao desenvolvimento e maximizam as desigualdades socioespaciais brasileiras. Necessita, também, superar os velhos receituários baseado nas premissas do passado, atentando-se para a necessidade inexorável de se considerar os aspectos da complexidade, intersetorialidade e participação na construção articulada da ação estatal.

Sendo assim, não pretendendo esgotar as inúmeras possibilidades desse exercício, pode-se esboçar algumas breves considerações para o futuro da ação estatal.

Em termos ambientais, as políticas voltadas ao meio ambiente precisam evoluir diante dos desafios que se postam para o século XXI. Precisam reafirmar sua capacidade de preservação da natureza e da vida, contendo o desmatamento ilegal e os riscos de devastação do território pela expansão desordenada dos usos deste pelo setor agromineral. Para isso é necessário o refortalecimento e valorização dos quadros ambientais de fiscalização e regulamentação. Ademais, é necessário que se estabeleça novas linhas de ação capazes de enfrentar as eminentes mudanças climáticas que afetam a todos, porém com maior intensidade os mais vulneráveis que vivem na constante iminência das intemperes advindas do clima, como enchentes, deslizamentos de terra, geadas, ondas de seca e calor, dentre outros fatores. Devem dimensionar e atuar de acordo com essas desigualdades socioespaciais que se revelam no espaço ambiental. Devem, ainda, agregar uma perspectiva que consiga valorizar e, ao mesmo tempo, aproveitar as potencialidades de exploração da enorme biodiversidade brasileira. Por fim, precisam construir, em estreita articulação com as demais

PPEs, mecanismos que possibilitem inserir tanto a preservação, aproveitando o mercado de créditos de carbono, quanto a exploração dos potenciais da natureza, principalmente da biodiversidade, dentro da lógica de expansão das complexidades e interramificações em busca do desenvolvimento econômico e sustentável. A participação da sociedade, em todos os níveis e escalas, é vital para o sucesso dessa missão

Em termos do desenvolvimento regional, a desconcentração produtiva enquanto premissa de um desenvolvimento mais equilibrado não pode significar apenas a disseminação generalizada das lavouras de soja e das barragens de mineração por todo o território nacional. Isso não é desenvolvimento. Nesse sentido, a política regional deve resgatar as verdadeiras premissas da desconcentração em sua dimensão espacial-territorial de combate às desigualdades socioespaciais. É o desenvolvimento efetivo que deve ser o alvo de uma política de desconcentração produtiva, com melhor distribuição das atividades do capital e, também, das oportunidades de realização das potencialidades nacionais advindas da complexa heterogeneidade e diversidade econômica e social do Brasil. Nesse contexto, as políticas regionais não podem simplesmente atuar de forma passiva, sem orientações, condicionantes ou predefinições relacionadas aos segmentos produtivos prioritários a serem incentivados. Isso permitiu que seus instrumentos financeiros e recursos fossem, ao longo dos anos 2000, facilmente capturados para a promoção e expansão de setores ligados a cadeias agrominerais, que além de gerar poucos encadeamentos produtivos, agregam pouco valor a sua produção, geram pouca arrecadação fiscal e poucas interramificações inter-regionais. Ou seja, a política regional atual promoveu um setor com pouca capacidade de elevar a competitividade manufatureira nacional no cenário internacional e promover uma verdadeira mudança estrutural.

Ao contrário ela precisa ser fortemente orientada na construção de maiores complexidades produtivas, promovendo e incentivando a inovação e a agregação de valor. Deve promover o entrelaçamento intersetorial, aproveitando as potencialidades de toda a macroestrutura produtiva nacional. Para isso precisa ouvir os agentes-atores, principalmente o povo, a fim de descobrir e explorar o verdadeiro potencial advindo da diversidade e da criatividade da estrutura social, econômica e territorial nacional. De onde surgirão as maiores “vantagens comparativas” rumo à mudança estrutural e ao desenvolvimento.



A política rural, por sua vez, não pode servir apenas para beneficiar e manter as velhas estruturas arcaicas baseadas no poder do grande latifúndio agroexportador. Ela precisa conseguir reverter a lógica das associações e vínculos diretos da expansão produtiva primária com os impetuosos desígnios do exterior e sua infinita volatilidade. O vínculo, os elos, os estímulos precisam se reorientados para dentro do território nacional. Pelo incentivo, promoção e facilitação da construção de uma profunda e integrada articulação intersetorial, assim como ocorre nos EUA e como tem ocorrido nos países nórdicos. Uma mudança estrutural profunda a partir da política rural demanda que se perceba que a produção não pode mais ecoar diretamente, de forma bruta, da terra para o mundo. Ela precisa passar pela cadeia produtiva nacional, pelo setor industrial e de serviços, ganhando valor, transformação, complexidade, escala, gerando renda, empregos e encadeamentos produtivos de amplo alcance. Porém, a política rural não pode, também, desassociar-se de sua intrínseca função social nem de sua responsabilidade ambiental. Ela deve não apenas garantir o acesso à terra como deve garantir também condições de prosperidade e vida digna aos pequenos produtores, principalmente da agricultura família. O que é vital inclusive para a segurança alimentar nacional e para a manutenção da estabilidade do fornecimento de alimentos a preços acessíveis no mercado interno. O Brasil não pode mais conviver com o paradoxo de ser um dos maiores produtores de alimentos do mundo enquanto milhões de pessoas passam fome. Por fim, a política rural deve garantir que a expansão e aproveitamento de toda a potencialidade territorial de nossa produção primária não se dê em contraposição a devastação ambiental. Deve, portanto, romper com agressores e incentivar e beneficiar a expansão pela maior produtividade e inserção tecnológica.

No caso da Política Urbana, as desigualdades sociais e espaciais que se apresentam e se exponenciam no meio urbano trazem enormes desafios para o desenvolvimento. A experiência pós-2000 foi importante na construção de consciências acerca desses desafios, porém a participação coletiva na formulação de uma política urbana não pode se transformar apenas em uma cacofonia inaudível com propostas incompreensíveis ou relegadas a um segundo plano pelo Estado. Ela deve partir de insurgências e conflitos que exponham a primazia da ação estatal como uma verdadeira política de Estado e não apenas em ações pontuais e setoriais desarticuladas do próprio contexto urbano, como o que ocorreu nos anos 2000. Dessa forma, uma política urbana efetiva precisa compreender que é a partir do meio urbano que poderão emergir as maiores potencialidades de uma verdadeira mudança

estrutural via complexidade e intersectorialidade. Assim, o ataque as desigualdades socioespaciais perpassam pelo ataque as deseconomias de escala que destroem as capacidades industriais nos grandes centros urbanos e pela promoção de economias de escala em outras cidades no imenso território nacional, com estreita articulação da política regional. A educação, a saúde, a mobilidade, a moradia, o ambiente de negócios, o lazer, enfim, todo o espectro da vida que anima a totalidade urbana deve ser objetivo transversal da política urbana. Só assim ela poderá contribuir para a realização do desenvolvimento nacional.

Em termos territoriais, a perspectiva de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial não pode ficar apenas no plano abstrato. Servindo de diagnósticos de uma paisagem estática da realidade momentânea. Ela deve envolver distintos agentes-atores e interesses em uma visão de planejamento de longo prazo como substrato, justamente, da construção de um Projeto de Nação. Assim, sua grande virtude emerge da necessidade de se articular e compatibilizar as diversas ações estatais no território. Com orientações e diretrizes capazes de impregnar toda a intervenção do Estado com uma dimensão territorial-espacial.

Em termos das políticas setoriais, principalmente relacionadas aos vultuosos recursos implementados na expansão da infraestrutura nacional, estas precisam ser interligadas e conectadas com os objetivos e orientações de um projeto de nação voltado a mudança estrutural como fator de desenvolvimento. Precisam atacar os gargalos e deficiências relacionadas ao avanço da complexidade e das intersectorialidades, e não apenas direcionadas para favorecer o escoamento direto da matriz de recursos naturais para o exterior. Os recursos do Estado não são infinitos e sua aplicação impacta diretamente na estrutura monetária, fiscal, de renda e emprego onde são alocados. Fato que torna imprescindível que até mesmo as políticas setoriais sejam dotadas de uma dimensão territorial-espacial capaz de combater as desigualdades socioespaciais em sua totalidade.

Em termos das políticas sociais, estas demonstraram sua capacidade de impactar não apenas a vida das pessoas, por meio da dignidade e da possibilidade delas de buscar novas formas de realização dos seus potenciais, como também o território, alterando as dimensões da desigualdade socioespacial. Porém elas não podem tornar-se reféns do imobilismo e da dependência. Devem ser conduzidas e implementadas de forma a criar condições efetivas para que as pessoas possam agregar possibilidades em sua trajetória. Ademais, precisam articular-se com as demais políticas a fim de materializar oportunidades

de emprego e renda próximo das pessoas que mais precisam. Caso contrário, elas se tornam suscetíveis e frágeis diante das intemperes dos ciclos econômicos. Quando o cenário se deteriora, toda a estrutura social sucumbe junto, demonstrando a incapacidade das políticas sociais de sozinhas sustentar a renda e a dignidade das famílias. Apenas por uma mudança estrutural verdadeira e um projeto nacional, a política social também poderá exercer o seu papel de forma efetiva.

Por fim, é vital que se construa uma política produtiva, que não seja apenas industrial, mas que contemple uma perspectiva de mudança estrutural pautada na busca da complexificação produtiva, aproveitando e incentivando novas intersectorialidades. Conforme demonstrado neste Capítulo, a busca do desenvolvimento, especialmente pelas economias emergentes de renda média, exige que a ação estatal consiga promover esta mudança estrutural.

Para concluir, nunca foi tão importante a construção de um Projeto de Nação que consiga **articular, entrelaçar e orientar** a ação estatal e as diversas políticas públicas de rebatimento territorial-espacial em um mesmo sentido claro, objetivo e bem definido de mudança estrutural como fator de desenvolvimento.

É urgente que se altere as estruturas de poder que influenciam o próprio Estado por meio da participação, do fortalecimento e da pactuação entre todos os agentes-atores sociais envolvidos e impactados pelas intervenções estatais no território. Deve-se construir amplos canais de participação, mediados pelo Estado, no qual o debate democrático entre os diversos agentes-atores possa transparecer as intencionalidades e interesses de cada um deles nos processos propostos. Contudo, deve-se tomar a consciência de que a condução democrática do Estado não significa subserviência aos interesses e desígnios do capital privado e das elites oligárquicas que ainda dominam a vida política nacional. As vozes do povo, enquanto elo mais frágil da macroestrutura de poder, devem ser empoderadas, reafirmadas, impelidas a participar e se fazer ouvir sobre a própria tutela do Estado. E será apenas pelo embate entre as vozes dos diferentes agentes-atores, do choque civilizado de ideias e proposições, do conflito entre teses e antíteses, que o Estado poderá promover uma síntese apaziguadora capaz de fomentar uma pactuação acerca de um projeto nacional de longo prazo, amplo e democrático que, finalmente, permita ao Brasil alcançar um desenvolvimento econômico e social relevante.

## CONCLUSÕES

Em 1936, Sérgio Buarque de Holanda, em seu clássico “Raízes do Brasil”, enfatizou a marcante herança rural deixada pelos portugueses na construção da sociedade brasileira. Segundo o autor:

*“Se, conforme sustentada em capítulo anterior, não foi a rigor uma civilização agrícola o que os portugueses instauraram no Brasil, foi, sem dúvida, uma civilização de raízes rurais”.* (Holanda, 1995, p.73)

Seis anos depois de “Raízes do Brasil”, Caio Prado Júnior, em seu também clássico “Formação do Brasil Contemporâneo”, afirmou:

*“Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois algodão. E em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. E com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras.”* (Prado Junior, 2000, p.20).

A construção dessa ‘civilização’ de raízes rurais, que durante séculos esteve umbilicalmente ligada as imposições e demandas externas do imperialismo colonial, deixou profundas marcas políticas, econômicas e sociais que ainda ecoam reminiscências e continuidades no avançar do presente século XXI.

O longo século XX, no entanto, conforme apresentado no **Capítulo I**, foi marcado por grandes eventos e transformações na ordem global que impactaram diretamente nas estruturas políticas, econômico-produtivas e sociais do Brasil. A primeira Grande Guerra e a Crise de 1929 culminaram no esgotamento da “era de ouro” do liberalismo e favoreceram o fortalecimento de um paradigma voltado para uma maior atuação do Estado como agente

promotor do desenvolvimento nacional. Este teria na industrialização o seu principal condicionante.

Entre 1930 e 1970, o Brasil experimentou um rápido processo de industrialização que contribuiu para a integração do mercado nacional e para diminuir a face primário exportadora do país. Esse processo, entretanto, se deu de forma concentrada no Sudeste do país, intensificando as desigualdades regionais e trazendo novos desafios para o desenvolvimento nacional. A superação da “questão regional” tornou-se um dos principais objetivos da agenda política nacional, que passou a elaborar e implementar diferentes instrumentos de política regional.

Entre 1970 e 1980 observou-se o início de um processo de desconcentração produtiva a partir do Sudeste para as demais macrorregiões do país. Estas apresentavam taxas de crescimento superiores às paulistas inclusive no setor industrial. Como frisou Pacheco (1998), nesse contexto a desconcentração produtiva ao menos criava as “premissas materiais” de um desenvolvimento regional mais equilibrado.

Contudo, a longa crise dos anos de 1980 enfraqueceu o processo, que passou a assumir uma característica *espúria* e em alguns casos meramente estatística. Cenário que se manteve nos anos de 1990 com o fortalecimento da onda neoliberal no Brasil.

Nos anos 2000, no entanto, a onda neoliberal arrefeceu diante da incapacidade de vencer as recorrentes crises nas economias emergentes. Além disso, o período foi marcado por uma enorme elevação dos preços internacionais das *commodities* no cenário externo. No Brasil, esse contexto favoreceu uma reorientação político-institucional, pós-2003, que buscou recuperar a feição desenvolvimentista do Estado. Retomou-se a formulação e implementação de várias políticas públicas nacionais, os investimentos e a preocupação com o desenvolvimento regional. No avançar da primeira década dos anos 2000 verificou-se a recuperação de uma nova dinâmica mais acentuada de desconcentração produtiva que podia indicar novamente avanços no combate às resilientes desigualdades regionais do país.

Essa desconcentração pós-2000, todavia, conforme demonstrado no **Capítulo II**, tem sido pautada em duas características bem distintas em relação a década de 1970. Ela tem sido impulsionada pelo avançar do processo de desindustrialização, que após 2013 assumiu características absolutas, e pelo avançar da reprimarização da economia nacional, impulsionada pelo vetor externo de *commodities*.

Diante desse panorama econômico-produtivo, questionou-se qual teria sido o efetivo papel da ação estatal, das diversas políticas públicas e dos instrumentos de rebatimento territorial-regional na conformação desse panorama? **Eles conseguiram se contrapor e atenuar os processos de desindustrialização e reprimarização em curso no Brasil, que caracterizam a desconcentração produtiva nacional pós-2000, ou acabaram contribuindo para o avançar desses movimentos?**

Para brindar uma resposta, o **Capítulo III** buscou avaliar o processo de formulação e implementação das principais políticas públicas nacionais e de diferentes instrumentos, explícitos e implícitos, de política regional. Buscou desvendar quais foram suas intencionalidades e capacidades para atuar no desenvolvimento regional brasileiro. Por fim, averiguou como eles foram implementados de fato e quais os impactos e resultados desses instrumentos na construção desse complexo panorama econômico-produtivo que se instalou no período pós-2000.

**Concluiu que, ao contrário do que seria esperado, as políticas públicas e os instrumentos de rebatimento regional-territorial, formulados e implementados no período pós-2000, acabaram atuando no sentido de intensificar a reprimarização e a desindustrialização relativa nacional, favorecendo uma dinâmica de desconcentração produtiva regressiva no território brasileiro.**

Isso se deu porque grande parte dessas políticas e instrumentos foi capturada pelos setores primários da economia ou foi redirecionada para atender demandas logísticas e produtivas do setor agromineral brasileiro. Isso aprisionou a economia brasileira na armadilha da renda média, uma situação que trava o desenvolvimento econômico-social, pela reversão na pauta exportadora brasileira em favor dos produtos básicos e pelo avançar de uma desindustrialização precoce que assumiu, inclusive, valores absolutos.

Esse desfecho não foi resultado do acaso, mas sim de um longo embate de forças entre diferentes agentes-atores da sociedade e do Estado. Um embate de intencionalidades explícitas e implícitas e de interesses conflitantes. Por maior que fosse o voluntarismo de se construir políticas públicas voltadas para um desenvolvimento regional mais equilibrado, estas foram subjugadas pelas forças produtivas ligadas ao capital internacional, que exerceram enorme pressão, por meio do *lobby* e da articulação política. Forças que se revigoraram após a redemocratização e, principalmente, após o ciclo de alta das *commodities*. Ano após ano, aumentaram seu espectro de influência na política nacional

passando a compor, inclusive, a maior parte das bancadas do Congresso Nacional e das câmaras legislativas estaduais e municipais.

Assim, as intencionalidades políticas, os instrumentos e os recursos das diferentes políticas públicas pós-2000 foram capturados e moldados a fim de atender prioritariamente as demandas e interesses destes setores produtivos primários. Aquelas políticas ou instrumentos que não puderam ser reorientados foram excluídos da agenda ou obstaculizados, como por exemplo a PNOT ou o Fundo Nacional de Desenvolvimento, que teria sido o principal instrumento da PNDR.

Conforme concluiu o **Capítulo III**, é inquietante que, apesar de todo o esforço investido na retomada das políticas públicas nacionais e na atuação estatal em prol do desenvolvimento, as alterações no espaço nacional tenham apenas realçado os mesmos problemas crônicos brasileiros como o desmatamento, a poluição, as deseconomias de escala nos meios urbanos, a concentração de terras no meio rural, as disparidades socioeconômicas regionais, dentre outros. A política regional retornou ao ostracismo, estagnação e ao esquecimento. **O desenvolvimento nacional e regional foi novamente postergado.**

Deve-se frisar, todavia, que as análises realizadas nesta Tese, tanto do panorama econômico-produtivo quanto das políticas públicas, tiveram como foco principal a escala nacional. Uma sugestão para futuras investigações é que se aprofunde também as verificações acerca dos panoramas específicos e das políticas de rebatimento territorial-regional conduzidas no âmbito das próprias economias regionais. Dando devida atenção as grandes isenções fiscais e benefícios locacionais fornecidos diante das disputas da “Guerra Fiscal”. Esta, porventura, pode ter contribuído ainda mais para a intensificação do panorama nacional de desconcentração, desindustrialização e reprimarização.

Prosseguindo, a emblemática afirmação de Darcy Ribeiro (2015) sobre o Brasil, em sua clássica obra “O Povo Brasileiro”, acomoda-se perfeitamente no contexto apresentado no capítulo III:

*“Não há, nunca houve, aqui um povo livre, regendo seu destino na busca de sua própria prosperidade. O que houve e o que há é uma massa de trabalhadores explorada, humilhada e ofendida por uma minoria dominante, espantosamente eficaz na formulação e*

*manutenção de seu próprio projeto de prosperidade, sempre pronta a esmagar qualquer ameaça de reforma da ordem social vigente.”*  
(Ribeiro, 2015, pag. 330)

Diante dessa difícil e intransigente realidade, o **Capítulo IV** buscou debater perspectivas para a busca do desenvolvimento nacional. Defendeu que apenas por uma profunda mudança estrutural pautada no refortalecimento do setor industrial, no aumento da complexidade econômica e no avanço da articulação e entrelaçamento intersetorial produtivo, o Brasil poderá finalmente realizar o grande salto rumo a maiores perspectivas de desenvolvimento.

No entanto, afirmou que para isso é necessário repensar a ação estatal e a forma como ela tem sido conduzida. Destacou que, primeiramente, é preciso reafirmar a autonomia e preponderância do Estado em sua missão de atuar e promover o desenvolvimento econômico-social. Criticou o hibridismo paradigmático do Estado e a passividade das orientações e diretrizes nas políticas e instrumentos de rebatimento territorial-espacial. Características que abrem margem para a cooptação do Estado e de suas ações em favor dos agentes-atores hegemônicos do capital agromineral exportador. Ressaltou que as políticas públicas para o século XXI não podem ser réplicas das políticas do século XX. Devem entender as novas dinâmicas do capitalismo atual e corrigir os rumos. Promover maior complexidade e articulação dos setores produtivos, rompendo com a dicotomia atual onde a ascensão do setor agromineral tem acarretado a quebra da indústria.

Nesse sentido, deve-se frisar que a busca de uma industrialização forte e inovadora vai além de um processo aleatório ou de um simples fetiche progressista de setores da máquina estatal. Configura-se como uma necessidade clara de libertar o Brasil das amarras de um passado colonial que aprisionou o Brasil em uma posição de submissão às antigas visões e demandas eurocêntricas dentro da divisão internacional do trabalho.

Como pode-se verificar no panorama econômico-produtivo atual, aquela herança rural colonial, que moldou a essência subserviente da formação econômica do Brasil aos desígnios externos, ainda ecoa reminiscências e continuidades ao longo do século XXI. Essa “civilização de raízes rurais” encravada na alma do país e em suas estruturas políticas e econômicas, moldou privilégios de uma elite que subjuga a maior parte da população em



atendimento a seus interesses particulares e que luta por reconquistar o pouco espaço de poder e influência que havia perdido ao longo das transformações do século XX. Permitir a total regressão a esse passado colonial é submeter o futuro do Brasil ao subdesenvolvimento e a uma condição de eterno vassalo no cenário internacional.

Não se trata, no entanto, de abandonar as enormes e incríveis potencialidades presentes no território nacional e sua exploração agromineral. Trata-se de criar condições para aprimorar essas potencialidades por meio da inserção de maior complexidade nas cadeias produtivas. Utilizar nossa capacidade de produção agropecuária e mineral de forma articulada e entrelaçada com o setor industrial e de serviços, permitindo novas ramificações e encadeamentos produtivos que possibilitem agregar maior valor de transformação à nossa produção e aumentar sua competitividade diante das revoluções tecnoprodutivas do capitalismo do século XXI.

Conforme afirmou Brandão (2012), o desenvolvimento precisa “*ser arrancado, tirado à força, destruindo privilégios*”. Lutar pelo desenvolvimento é lutar contra as forças do atraso que aprisionam o país em uma eterna condição de subdesenvolvimento e de desigualdades socioespaciais. Para essa missão, conforme destacou Steinberger e Costa (2017), “*não há outro rumo senão o pactuado em um projeto nacional de desenvolvimento*”.

Nunca foi tão importante a construção desse Projeto de Nação. Um projeto que permita **articular, entrelaçar e orientar** a ação estatal em um mesmo sentido claro, objetivo e bem definido de mudança estrutural como fator de desenvolvimento.

Nesse sentido, a reafirmação do Estado e das *Políticas Públicas Espaciais* é condição inexorável para a construção desse projeto. Que ademais, não pode ser pautado no autoritarismo tecnocrático ou cooptado a favor apenas dos interesses do grande capital. Deve ter total sinergia e participação daqueles que são diretamente afetados no dia a dia das desigualdades socioespaciais: o Povo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDAL, A. **Desenvolvimento Regional no Brasil Contemporâneo: para qualificação do debate sobre desconcentração industrial**. Revista Novos Estudos. CEBRASP. São Paulo, V36.02 p.107-126. Jun. 2017.
- ANDRADE, T. A., SERRA, R. V. **Distribuição espacial da indústria: Possibilidades atuais para sua investigação**. Estudos Econômicos, v. 30, n. 2, abr./jun. 2000.
- ARAUJO, T. B. **Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula**. In: SADER, Emir (Org.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013a. p. 157-171.
- ARDISSONE, M. S. **Mudança na distribuição espacial das atividades industriais por microrregião no período 1996/2005**. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- ASSIS, R. J. S.; SILVA, O. F. A. **A reprimarização no Brasil sob a ascensão da geopolítica chinesa no comércio exterior (2008-2018)**. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 12121-12139. Mar. 2020
- AZEVEDO, P. F., TONETO JÚNIOR, R. **Relocalização do emprego industrial normal no Brasil na década de 90**. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 31, n. 1, abr. 2001.
- AZEVEDO, F. F; **Reestruturação Produtiva no Rio Grande do Norte**. Mercator. V. 12, n.2, p 113-132, set. 2013.
- AZZONI, C. R. **Indústria e reversão da polarização no Brasil**. São Paulo: IPE-USP, 1986.
- BANDEIRA, L. A. M. **As políticas neoliberais e a crise na América do Sul**. Revista brasileira de política internacional. 2002, vol.45, n.2, pp.135-146.
- BARBOSA, R.P. **A indústria como um uso do território no contexto da política de desenvolvimento produtivo 2008-2011**. (In.) STEINBERGER, M. (Org.). Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais. Ler Editora, 1ª ed. 2013.
- BARBOSA, R.P. GOMES, M. S. STEINBERGER, M. **O potencial político da categoria 'território usado'**. (In.) STEINBERGER, M. (Org.). Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais. Ler Editora, 1ª ed. 2013.
- BIELSCHOWSKY, R. **Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña**. En Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados, vol. 1, Fondo de Cultura Económica, CEPAL, Santiago, Chile, 1998.
- BLANKENBURG, S.; PALMA, J. G.; TREGENNA, F. (2010). **"Structuralism", The New Palgrave Dictionary of Economics**. Second Edition. Edited by. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, 2008. The New Palgrave Dictionary of Economics Online.

BRANDÃO, C. A. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2ª ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012

BRANDÃO, C. A. **Dinâmicas e Transformações Territoriais Recentes: o papel da PNDR e das Políticas Públicas não regionais com impacto territorial**. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

BRANDÃO, C. A. **As Ausências e os Elos Faltantes das Análises Regionais no Brasil e a Proposição de uma Agenda de Pesquisa de Longo Prazo**. (in) MONTEIRO NETO, A. (Org.) **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Documento base para a definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT. Brasília: agosto de 2006.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Relatório de Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Org. Mauro Márcio Oliveira. Brasília: Ministério da Integração Nacional. 2011.

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: sumário executivo**. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. Brasília: MI, 2007

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Dutch Disease and its neutralization: a Ricardian approach**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 28, n.1, p. 47-71, jan. 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. (2010). "**Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento**", Revista de Economia Política, v. 30, n. 4, 663-686, dez. 2010

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. **Existe doença holandesa no Brasil?** In: FÓRUM DE ECONOMIA DE SÃO PAULO, 4., 2008, São Paulo. Anais do IV Fórum de Economia de São Paulo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

BRITO, F; SOUZA, J. **Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza**. São Paulo Perspectiva. vol.19, n.4, pp.48-63. Dec. 2005

CANDIOTTO, L. Z. **Uma reflexão sobre ciência e conceitos: O território na geografia**. In: Ribas (org). Território e desenvolvimento: Diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2003, p.81.

CANO, W. **Desconcentração Produtiva Regional no Brasil: 1970–2005**. São Paulo: Unesp, 2008.

\_\_\_\_\_. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**. São Paulo: Global, 1985.

\_\_\_\_\_. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1990.

\_\_\_\_\_. **Prefácio.** In: MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. (Org.) *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas.* Brasília: Ipea, 2017.

CARDOSO, A. *et al*; **A Metrópole Belém e sua centralidade na Amazônia Oriental Brasileira.** EURE (Santiago), vol.41, n.124, pp.201-223. 2015.

CARDOZO, S. A. **Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990.** Tese Doutorado. Instituto de Economia. UNICAMP: 2010

CARLEIAL, L. O Desenvolvimento Regional Brasileiro ainda em Questão. *Revista Política e Planejamento Regional.* n. 1. 2014

CASTELLS, M. 1999. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e terra, 1999. A era da informação: economia, sociedade e cultura, v.1.

CASTELLS, M. 2000. **O poder da identidade.** 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 530 p. A era da informação: economia, sociedade e cultura, vol. 2.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil.** 2ª ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.

CHANCEL, L., PIKETTY, T., SAEZ, E., ZUCMAN, G. *et al.* **World Inequality Report 2022.** World Inequality Lab 2022. Disponível em:<wir2022.wid.world>

CHANG, H.J. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** São Paulo: UNESP, 2004.

CHRISTALLER, W. **Central places in southern Germany.** New Jersey: Prentice-Hall, 1966. (Edição original: 1933)

CLARK, C. **The Conditions of Economic Progress.** London: Macmillan, 3rd ed. 1957.

COSTA, R. P. **Política Regional na Amazônia: A PNDR II.** In: MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. (Org.) *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas.* Brasília: Ipea, 2017.

CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. “**Booming sector and de-industrialization in a small open economy**”. *Economic Journal*, n. 92, p. 825-848, 1982.

CORRÊA, R. L. **Região: a tradição geográfica.** In: ---. *Trajetórias geográficas.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

COSTA, M. A.; GOMES, A. M. I.; ADRIANO, H. S. R. **A política nacional de desenvolvimento urbano: ambivalências, tensões e contradições.** (in) STEINBERGER, M. (Org.) **Território, agentes-atores e Políticas Públicas Espaciais.** 1ª ed. Ler. Brasília, 2017.

CRUZ, B.; SANTOS, I. R. S. **Dinâmica do emprego industrial no Brasil entre 1990 e 2009: uma visão regional da desindustrialização**. Ipea, nov. 2011. (Texto para Discussão, n. 1.673).

CRUZ, B.; NATICCHIONI, P. Queda da desigualdade no Brasil: alguns aspectos regionais. In: RESENDE, G. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. cap. 2. v. 1.

DALBERTO, C. R.; STADUTO, J. A. R. **Uma análise das economias de aglomeração e seus efeitos sobre os salários industriais brasileiros**. Revista economia contemporânea. 2013, vol.17, n.3, pp.539-569.

DI FILIPPO, A. **Estructuralismo latinoamericano y teoría económica**. Revista Cepal, n. 98, pp. 181-202, agosto, 2009.

DINIZ, C. A Busca de um Projeto de Nação: **O Papel do Território e das Políticas Regional e Urbana**. Revista EconomiA, Selecta, Brasília, V. 7, n.4 p.1-18, dezembro 2006.

\_\_\_\_\_. **Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional**. Revista Nova Economia, Belo Horizonte, V. 19, n. 2. Maio/Set. 2009.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização**. Nova Economia, Belo Horizonte, FACE/UFMG, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

\_\_\_\_\_. **Dinâmica Espacial e Ordenamento do Território**. CEPAL/IPEA: Escritório no Brasil, jan., 2006.

\_\_\_\_\_.; CROCCO, M. A. **Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira**. Revista Nova Economia. Belo Horizonte, v. 6, n. 1, julho 1996.

DRACH, D. C. **Componentes Estruturais da Desindustrialização: uma análise da economia brasileira para o período 2003-2013**. (Dissertação de Mestrado) Campinas, SP: UNICAMP. 2016.

DORATIOTO, F. **Maldita Guerra: Nova História da Guerra do Paraguai**. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2002.

ESTALL, R. C.; BUCHANAN, R. O. **Atividade industrial e geografia econômica**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FAUSTO, B. **História Concisa do Brasil**. São Paulo, 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2006.

FIGUEIREDO, C. **100 Discursos Históricos**. 5ª ed. Belo Horizonte: Ed. Leitura, 2002.

FONSECA, P. C. D. **Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na década de 1930**. Revista Economia Política, v. 23, n. 1, p. 133-148, 2003.

FREITAS, A. V. **Uma política de ordenamento territorial para o Brasil?** (In.) STEINBERGER, M. (Org.). Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais. Ler Editora, 1ª ed. 2013.

FREITAS, A.; MORAES, S. R.; ALVES, C. S. **A retomada da discussão sobre uma política nacional de ordenamento territorial.** (in) STEINBERGER, M. (Org). **Território, agentes-atores e Políticas Públicas Espaciais.** 1ª ed. Ler. Brasília, 2017.

FUNARI, A. P. **Desconcentração produtiva regional do Brasil: análise do Paraná – 1970-2005.** (Dissertação de Mestrado). Campinas: UNICAMP. 2008.

FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida.** São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1992.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil.** 30ª ed. Editora Nacional: São Paulo, 2001.

FURTADO, C. **Raízes do Subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003.

GALA, P. **Complexidade Econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2017.

GALINARI, R.; CROCCO, M. A.; LEMOS, M. B.; BASQUES, M. F. D. **O efeito das economias de aglomeração sobre os salários industriais: uma aplicação ao caso brasileiro.** Revista economia contemporânea. vol.11, n.3, pp.391-420. 2007.

GALVÃO, A. C F. Apresentação. (In.) STEINBERGER, M. (Org.). **Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais.** Ler Editora, 1ª ed. 2013.

GAMA, A. O.; LEITE, R. **Os desafios de construir uma política nacional de desenvolvimento rural.** (in) STEINBERGER, M. (Org). **Território, agentes-atores e Políticas Públicas Espaciais.** 1ª ed. Ler. Brasília, 2017.

GARCIA, R. A.; LEMOS, M. B.; CARVALHO, J. A. M. **As transformações das áreas de influência migratória dos pólos econômicos brasileiros nos períodos 1980-1911 e 1991-2000.** Revista Brasileira de Estudos de População, v. 21, n. 2, jul./dez. 2004, p. 259-281.

GARCIA, R. A.; LOBO, C.; MIRANDA-RIBEIRO. **As transformações das áreas de influência migratória dos polos econômicos brasileiros nos períodos entre 1980 e 2010.** Geografias. Belo Horizonte: Jul. 2012.

GARFIELD, S. **As raízes de uma planta que hoje é o Brasil: os índios e o Estado-nação na era Vargas.** Revista Brasileira de História. vol.20. n.39. São Paulo. 2000.

GIBERT, A. **The new regional geography in English and French-speaking countries.** *Progress in Human Geography*, London, v. 12, n. 2, p. 208-228, 1988.

GILL, I.; KHARAS, H. **An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth.** Washington, DC: World Bank. 2007.

GILL, I.; KHARAS, H. **The Middle-Income Trap Turns Ten.** Washington, DC: World Bank. 2015.

GOMES, P. C. C. **O Conceito de Região e sua Discussão**. In: CASTRO, I. E. et al. Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. P. 49-76.

GONÇALVES, M. F; BRANDÃO, C. A. e GALVÃO, A. C. (orgs.) **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora Unesp/Anpur, 2003.

GOTTMANN, Jean. **La politique dès États et leur géographie**. Paris: Éditions Du CTHS, 2007, p.70.

GONZAGA, C. L.; RODRIGUES, R. J.; VILELA, R. O.; MORAES, S. M. **O esboço de um Projeto de Nacional: direito e dever de todos**. (In) STEINBERGER, M. (org). **Desigualdades socioespaciais no Brasil pós-1988**. Brasília: Libri Editorial, 2020.

GUIMARÃES, S. P. **Os Donos do Poder: A Macroestrutura**. (in) Samuel Pinheiro Guimarães. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

GUIMARÃES NETO, L. **Desigualdades regionais e federalismo**. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P.L.B., org. Desigualdades regionais e desenvolvimento (Federalismo no Brasil). São Paulo: FUNDAP/Ed. UNESP, 1995. p. 13-59.

\_\_\_\_\_. **Questão regional no Brasil: reflexões sobre os processos recentes**. Cadernos de Estudos Sociais. V. 6, n.1, p. 131-164, jan./jun. 1990.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 6 ed. São Paulo: Loyola, 1996.

HOBBSBAWN, E. **Tempos Interessantes: uma vida no século XX**. São Paulo: Cia das Letras, 2002.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26<sup>a</sup> ed. Companhia das Letras: São Paulo, 1995.

HOOVER, E. **Location theory and the shoe and leather industries**. Cambridge-MA: Harvard University Press, 1936.

ISARD, Walter. **Location and space economy: a general theory relation to industrial location, market areas, land use trade and urban structure**. Cambridge: MIT Press, 1956.

\_\_\_\_\_. **Methods of regional analysis**. Cambridge: MIT, 1960.

\_\_\_\_\_; BRAMAHALL, D. F. **Methods of regional analysis: an introduction to regional science**. New York: Wiley, 1960.

IBGE. **Sistema de Contas Regionais: Brasil: 2015**. IBGE: Rio de Janeiro, 2017.

IBRAM. **Relatório Anual de Atividades – Julho 2018 a Junho 2019**. Instituto Brasileiro de Mineração. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://portaldamineracao.com.br/ibram/wp-content/uploads/2019/07/relatorio-anual-2018-2019.pdf>>

IMB. **Análises Conjunturais: Balança comercial – COMEX 2019**. Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. Goiânia: SEGPLAN, Ano XIX, nº 5, janeiro. 2020

KEYNES, J. **Teoria Geral do Emprego, do Juros e da Moeda**. São Paulo: Saraiva, 2014.

LACOSTE, Y. **A Geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Campinas: Papirus, 1989.

LAMOSO, Lisandra Pereira. **Reprimarização no Território Brasileiro**. Espaço e Economia: Revista Brasileira de Geografia Econômica. [online] Ed. Núcleo de Pesquisa Espaço & Economia, nº 19. 2020.

LEITE, U. B.; ABREU, S.; JUNQUEIRA, L. O. **A Política Nacional de Desenvolvimento Regional ‘Sob Outros Olhares’**. (IN) STEINBERGER, M. (Org). **Território, agentes-atores e Políticas Públicas Espaciais**. 1ª ed. Ler. Brasília, 2017.

LEMOS, M. B. **Duas técnicas de análise regional elaboradas a partir de categorias espaciais: a regionalização e o método estrutural- diferencial**. Tese de Professor Titular, Dep. de Ciências Econômicas, UFMG, Belo Horizonte. 1991

LEMOS, M. B., DINIZ, C. C. e GUERRA, L. P. "A nova configuração regional brasileira e sua geografia econômica". Estudos Econômicos, vol. 33, n. 4, 2003, pp. 665-700.

LEWIS, W. A. **Economic development with unlimited supplies of labour**, (in) AGARWALA, A. N. E SINGH, S. P. (eds.), **The Economics of Underdevelopment**, Oxford, Oxford University Press, 1954.

LIBERATO, R. C. **Revisando os modelos e as teorias da análise regional**. Caderno de Geografia. V.18, n.29. p.127-135. 2008.

LIMA, V. B. **A espacialidade da indústria em Goiás: a nova “marcha para o oeste” – o exemplo de Catalão**. (Tese de Doutorado). Goiânia: UFG, 2015.

LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço**. São Paulo: ed. Nobel, 1988

LIRA, S. R. B; SILVA, M. L. M; PINTO, R. S. **Desigualdade e heterogeneidade no desenvolvimento da Amazônia no século XXI**. Nova economia, vol.19, n.1, pp.153-184. 2009.

LÖSCH, Auguste. **The economics of location**. New Haven: Yale University Press, 1954. (Edição original: 1940).

MARSHALL, A. **Principles of Economics**. London: Macmillan and Co., 1890.

MARKUSEN, A. R. **Região e regionalismo: um enfoque marxista**. São Paulo: Espaço & Debates, v. 1, n.2, maio 1981.

\_\_\_\_\_. **Regions: the economics and politics of territory**. New Jerseu: Rowman & Littlefield, 1987.



MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**: Livro I: O processo de produção do Capital; tradução Reginaldo Sant'Anna – 34ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

MACEDO, F. C. Diagnostico do Fundo Constitucional de Financiamento. In RESENDE, G. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: Ipea, 2017. v. 3.

MATOS, E. N; ESPIRIDIÃO, F; **Desconcentração produtiva regional e fluxos migratórios: o caso de Sergipe**. Revista Informe GEPEC. V.15, n.3, 2011.

MELLO, L. P.; GAULDA, V. L. **Políticas para o meio rural: um Estado e duas abordagens**. (In.) STEINBERGER, M. (Org.). Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais. Ler Editora, 1ª ed. 2013.

MESQUITA, F. C. **O processo de desconcentração industrial no eixo de desenvolvimento São Paulo-Brasília e a dinâmica do setor de alimentos e bebidas em Uberlândia (MG)**. (Dissertação de Mestrado). Campinas: UNICAMP. 2011.

MIOTO, B. T. **“Integração econômica e rede urbana em Santa Catarina: transformações no período da desconcentração produtiva regional (1970-2005)**. (Dissertação de Mestrado). Campinas: UNICAMP. 2011.

MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. **Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI**. In: MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. (Org.) Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

MONTEIRO NETO, A. *et al.* **Desenvolvimento Territorial no Brasil: Reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento**. In: MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. (Org.) Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. O. **Desconcentração territorial e reestruturação regressiva da indústria no Brasil: padrões e ritmos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

MONTEIRO NETO, A. (Org.) **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Brasil, Brasil: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI**. Brasília: IPEA, 2021

MORAES, S. R.; STEINBERGER, M. **A desconcentração produtiva entre 2000 e 2015: uma nova dinâmica virtuosa?** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – RBEUR, São Paulo: V.21, nº 2, p.280-297, maio-agosto. 2019.

MORAES, S. R.; MACHADO, F. O. **Rompimento de Barragens: aspectos econômicos e políticos da devastação**. (In) STEINBERGER, M. (org). **Desigualdades socioespaciais no Brasil pós-1988**. Brasília: Libri Editorial, 2020.

MORAES, S. R. **Desconcentração Produtiva no Brasil: olhares sobre o período 2000-2015**. (Dissertação de Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional – PPGDSCI, Universidade de Brasília – UnB, 2017. 232f.

MORAES, A. C. R. (org.). **Ratzel**. São Paulo, Editora Ática, 1990.

MORAIS, J. M. L; MACEDO, F. C. **Regiões Metropolitanas do Ceará: Dispersão Produtiva e Concentração de Serviços**. Desenvolvimento Regional em Debate. V.4, n.2, p. 178-203, jul./dez. 2014.

MORCEIRO, Paulo César. **Influência metodológica na desindustrialização brasileira e correções na composição setorial do PIB**. São Paulo: TD Nereus, 2019.

MORCEIRO, Paulo César; TESSARIN, Milene Simone. **Desenvolvimento industrial em perspectiva internacional comparada**. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), 2019.

NASSIF, A. **Há evidências de desindustrialização no Brasil?** Revista de Economia Política, São Paulo, v. 28, n.1, p. 72-96, mar. 2008.

NASSIF, A. **As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira**. Revista Economia Política., vol.35, n.3, pp.426-443. Jul. 2015.

NEGRI, B. Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990). Campinas: UNICAMP.IE, 1994. (Tese de Doutorado)

NEGRI, B.; PACHECO, C.A. Mudança tecnológica e desenvolvimento regional nos anos 90: da interiorização do desenvolvimento à nova dimensão espacial da indústria paulista. Campinas: SCTDE/FECAMP/UNICAMP.IE, 1993. mimeo. (Relatório da Pesquisa Desenvolvimento Tecnológico e Competitividade da Indústria Brasileira)

OLIVEIRA, F. de. **Elegia para uma re(li)gião**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PACHECO, C. A. **Fragmentação da Nação**. Inst. de Economia. Campinas: Ed. Unicamp, 1998.

PACHECO, C. A. **Novos padrões de localização industrial? Tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial**. Texto para Discussão, n. 633. IPEA, Brasília, mar. 1999.

PALMA, J. G. **Four Sources of “De-Industrialization” and a New Concept of the “Dutch Disease”**. In: OCAMPO, J. A. Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability. Palo Alto: Stanford University Press, 2005. p. 71-116.

PEEK, P. **Agrarian Change and Rural Emigration in Latin America**. International Labour Organization. Genebra. Working Paper. Mimeo. 1978.

PERES, R.B.; CHIQUITO, E.A. **Ordenamento Territorial. Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional.** Novas Questões, Possíveis Articulações. R. B. Estudos Urbanos e Regionais V. 14, N. 2, 2012

PIMENTEL, L. NOVAES, V. W. DIAS, R. C. **Os Agentes-Atores na Consolidação da Política Ambiental.** (in) STEINBERGER, M. (Org). **Território, agentes-atores e Políticas Públicas Espaciais.** 1ª ed. Ler. Brasília, 2017.

PIKETY, T. **O Capital no Século XXI.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia.** São Paulo: Ed. Brasiliense, 2000.

PREBISCH, R. **Estudo Econômico da América Latina,** (in) BIELSCHOWSKY, R. (ed.), Cinquenta anos de pensamento na Cepal, São Paulo, Cepal/Cofecon/ Record. 1949.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder.** São Paulo: Ática, 1993.

RAJÃO, R. et al. **The rotten apples of Brazil's agribusiness.** Science, v.369, Issue 6501, 2020.

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

RESENDE, G. M. *et al.* **Uma proposta de avaliação continuada dos instrumentos da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR).** In RESENDE, G. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.** Rio de Janeiro: Ipea, 2017. v. 3.

RIBEIRO, D. **O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil.** 3ªed. São Paulo: Global, 2015.

RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação.** São Paulo: Editora Nova Cultura, 1985. (Edição original: 1817)

RODRIGUES, R. J.; ARAÚJO, S. M. V. G. **Prevenção e Controle do Desmatamento: avanços e desafios pós-1988.** (in) STEINBERGER, M. (org). **Desigualdades socioespaciais no Brasil pós-1988.** Brasília: Libri Editorial, 2020.

ROWTHORN, R.; COUTTS, K. **De-Industrialisation and the Balance of Payments in Advanced Economies.** Cambridge Journal of Economics, Cambridge, v. 28, n. 5, p 767- 790, set. 2004.

ROWTHORN, R.; RAMASWANY, R. **Growth, Trade and Deindustrialization.** IMF Staff Papers, [S.l.], v. 46, n.1, p.18-41, mar. 1999.

ROWTHORN, R.; WELLS, J. R. **De-Industrialization and Foreign Trade.** Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

ROCHA NETO, J. M.; OLIVEIRA, S. D. R. **O território na política nacional de desenvolvimento regional.** (In.) STEINBERGER, M. (Org.). Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais. Ler Editora, 1ª ed. 2013.

ROSENSTEIN-RODAN, P. **Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe.** Economic Journal, vol., 53, no. 210/1, 202–11. 1943.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias.** Brasília, DF: IGEPP, 2013. v. 1. 147 p. Disponível em:  
<[http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf)>.

SABOIA, J. **Descentralização industrial no Brasil nos anos 90: Um enfoque regional.** Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 30, n. 1, abr. 2000.

SABOIA, J. **A continuidade do processo de desconcentração regional da indústria brasileira nos anos 2000.** Nova economia. 2013, vol.23, n.2, pp.219-278.

SABOIA, J.; KUBRUSLY, L. S.; BARROS, A. C. **Diferenciação regional da indústria brasileira: Agrupamento e ordenação a partir de um novo índice.** Nova Economia, v. 18, n. 3, dez. 2008.

SABOIA, J.; KUBRUSLY, L. S. **Pobreza e Desconcentração Regional da Indústria Brasileira.** Texto para Discussão n. 003/2015, Instituto de Economia - UFRJ, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em:

<[http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD\\_IE\\_003\\_2015\\_SABOIA\\_KUBRUSLY.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD_IE_003_2015_SABOIA_KUBRUSLY.pdf)> Acesso em: outubro de 2017.

SALERNO, MARIO E DAHER, TALITA. **Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal (PITCE).** 2006, Anais. São Paulo: Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2006

SAMPAIO, D. P. **Desindustrialização e desenvolvimento regional no Brasil (1985-2015)** In: MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. (Org.) Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

SANTOS, M. **Por uma Geografia nova.** São Paulo: Hucitec-Edusp, 1978.

\_\_\_\_\_. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

\_\_\_\_\_. **Espaço e método.** São Paulo: Nobel, 1985.

\_\_\_\_\_. **Metamorfose do espaço habitado.** São Paulo: Editora Hucitec, 1988.

\_\_\_\_\_. **O Trabalho do Geógrafo no Terceiro Mundo.** 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1991.

\_\_\_\_\_. **Técnica Espaço Tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional.** São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **O dinheiro e o território.** *Revista GEOgraphia.* Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, junho 1999, p.8.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

\_\_\_\_\_. **O retorno do território.** En: OSAL: Observatório Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun. 2005- ). Buenos Aires: CLACSO, 2005.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

SENAI. **Geração do Emprego Industrial nas Capitais e Interior do Brasil.** Brasília, 2005.

SERRANO, A. F. **Avanços nos discursos de políticas urbanas nacionais.** (In.) STEINBERGER, M. (Org.). *Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais.* Ler Editora, 1<sup>a</sup> ed. 2013.

SILVA, M. V. B; SILVEIRA NETO, R. da M. **Dinâmica da concentração da atividade industrial no Brasil entre 1994 e 2004: uma análise a partir de economias de aglomeração e da nova geografia econômica.** *Economia Aplicada*, vol.13, n.2, pp.299-331. 2009.

SILVA, S. A. **A PNDR e o planejamento Regional Brasileiro no Início do Século XXI.** Texto para discussão 2150. Brasília: 2015.

SILVEIRA NETO, R. M; AZZONI, C. R. **Non-Spatial Government Policies and Regional Income Inequality in Brazil.** *Regional Studies*, v.45(4), p.453-461, 2011.

SQUEFF, G. **Desindustrialização, luzes e sombras no debate brasileiro.** Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1747).

SOARES DA COSTA, C. A. **Premissas conceituais sobre a formação do materialismo de marx.** *Prax. filos*, n.31, pp.61-72, 2010.

SOBRAL, B. L. B. **Desconcentração produtiva regional no Brasil: análise do Estado do Rio de Janeiro – 1970/2006.** (Dissertação de Mestrado). Campinas: UNICAMP, 2007.

SORRE, M. **Les Fondements de la géographie humaine.** Paris: Armand Colin, 1952.

SPOSITO, E. S. (org). **O novo mapa da indústria no início do século XXI: diferentes paradigmas para a leitura das dinâmicas territoriais do estado de São Paulo.** 1. Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

STEINBERGER, M. (Org). **Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais.** 1<sup>a</sup> ed. Paralelo 15/LGE. Brasília, 2006.

STEINBERGER, M. **A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território.** (In.) STEINBERGER, M. (Org.). *Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais*. Ler Editora, 1ª ed. 2013.

STEINBERGER, M. ABIRACHED, C.F.A. **Política Ambiental: intervenção do Estado no uso da natureza e do território.** (In.) STEINBERGER, M. (Org.). *Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais*. Ler Editora, 1ª ed. 2013.

STEINBERGER, M. (Org.). **Território, agentes-atores e Políticas Públicas Espaciais.** 1ª ed. Ler. Brasília, 2017.

STEINBERGER, M.; COSTA, M. A. **A relevância de Políticas Públicas Espaciais: participação e luta.** (In.) STEINBERGER, M. (Org.). *Território, agentes-atores e Políticas Públicas Espaciais*. 1ª ed. Ler. Brasília, 2017.

STEINBERGER, M. (org). **Desigualdades socioespaciais no Brasil pós-1988.** Brasilia: Libri Editorial, 2020.

STREET, J. H. e JAMES, D. D. **Institutionalism, Structuralism, and Dependency in Latin America:** *Journal of Economic Issues*, v. 16, n. 3, pp. 673-689, 1982.

TAVARES, D. A. C. **Desconcentração produtiva regional e a cadeia têxtil no Nordeste do Brasil pós-1990.** (Tese de Doutorado). CAMPINAS: UNICAMP, 2011.

TAVARES, M. C. **Ciclo e Crise: o movimento recente da industrialização brasileira.** Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.

THÜNEN, Johann Heinrich von. **The isolated state.** New York: Pergamon Press, 1966 (Edição original: 1826).

TORRES, H. G. Afinal, a desconcentração produtiva é ou não relevante? A cidade de São Paulo no olho do furacão. *Revista Novos Estudos. CEBRAP* [online]. 2012, n.94, pp.69-88.

WALLERSTEIN, I. **The Modern World System.** New York: Academic, 1974.

WEBER, Alfred. **Theory of location of industries.** 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 1957 (Edição original: 1909).

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.

WESTIN, R. **Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos Latifúndios.** *Questão Agrária*. Brasilia: Agência Senado, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>>

ZAGATO, L.; GALA, P.; PINHEIRO, F. L.; HARTMANN, D. **A Armadilha da Renda Média e os Obstáculos à Transformação Estrutural: a curva S da complexidade econômica.** Working Paper. São Paulo: FGV EESP, 2019.

ZAHARIADIS, N. **The multiple streams framework: structure, limitations, prospects.** In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process* Boulder: Westview, 2007. p. 65-92

### **Documentos Oficiais e Institutos**

ANNAES do Parlamento Brasileiro - Camara dos Srs. Deputados, terceira sessão Vigésima, Legislatura de 1888 Volume I, Imprensa Nacional RJ 1888, p. 50. Disponível em: <bd.camara.gov.br>

BRASIL. Ministério do Planejamento. **PPA 2008-2011. Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade: Mensagem presidencial.** Vol I. Brasília: MPOG, SPI, 2007. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>

Brasil. **II Plano Nacional de Desenvolvimento.** 1974. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/492>>

BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento.** 1971. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/322>>

CONAB. **Perspectivas para a Agropecuária. Safra 2022/23.** Vol. 10. Brasília, 2022.

FIESP. **Panorama da indústria de transformação brasileira.** São Paulo: FIESP, 7ªed. Set.2015 Disponível em: < [www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=200839](http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=200839)>

IBGE. **VAB por setor de atividade em 2012.** Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>

IBGE. **Contas Nacionais do Brasil 2010-2014.** Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>

IBGE. **Sistema de Contas Nacionais: Brasil 2020.** Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101970>>

IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil / IBGE,** Coordenação de Geografia. - 2.ed. - Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>

IBGE. **Sistema de Contas Regionais: Brasil: 2015.** Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>

IBRAM. **Relatório Anual de Atividades – Julho 2018 a Junho 2019.** Instituto Brasileiro de Mineração. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://portaldaminerao.com.br/ibram/wp-content/uploads/2019/07/relatorio-anual-2018-2019.pdf>>

IMB. **Análises Conjunturais: Balança comercial – COMEX 2019.** Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. Goiânia: SEGPLAN, Ano XIX, nº 5, janeiro. 2020

IPEA/IBGE/NESUR (IE-UNICAMP). **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil.** Volumes 1 e 2. Campinas: UNICAMP, 1999. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>

MAPA. **Projeções do Agronegócio: Brasil 2020/21 a 2030/31, projeções de longo prazo.**  
Brasília: MAPA, 2021.

### **Principais Sítios Eletrônicos Consultados**

<<https://www.imf.org/en/Data>>  
<<https://data.worldbank.org/>>  
<<https://atlas.cid.harvard.edu/>>  
<<https://wid.world/country/brazil/>>  
<[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>  
<[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>  
<<http://deepask.com/>>  
<<https://ww2.ibge.gov.br/estadosat/>>  
<<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>>  
<<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> e Contas regionais IBGE 2010-2014>  
<<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/06/1477505-pais-teve-varios-planos-economicos-para-controlar-a-inflacao-conheca.shtml>>  
< <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/uberlandia/>>  
<<http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2016/07/ociosidade-na-industria-em-2016-sera-a-maior-em-15-anos/>>  
<[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2017/estimativa\\_dou\\_2017.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf)>  
<[http://www.suframa.gov.br/suframa\\_suframa.cfm](http://www.suframa.gov.br/suframa_suframa.cfm)>  
<<http://www.casacivil.gov.br/.arquivos/110106%20-%20MI%20-%20Plano%20Amazonia%20Sustenta%20vel%20-%20PAS.pdf>>  
<<http://www.pac.gov.br/estado/ce>>  
<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>>  
<<https://www.cnabrazil.org.br/cna/panorama-do-agro>>  
<[www.indexmundi.com](http://www.indexmundi.com)>  
<<http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00004035.pdf>>  
<<https://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/>>