

Desenvolvimento Regional no Brasil no século XXI

Fernando César de Macedo



eduepb

Fernando César de Macedo

Desenvolvimento regional no Brasil no século XXI



Campina Grande-PB | 2023



Universidade Estadual da Paraíba
Prof^a. Célia Regina Diniz | *Reitora*
Prof^a. Ivonildes da Silva Fonseca | *Vice-Reitora*



Editora da Universidade Estadual da Paraíba
Cidoval Morais de Sousa | *Diretor*

Conselho Editorial

Alessandra Ximenes da Silva (UEPB)
Alberto Soares de Melo (UEPB)
Antonio Roberto Faustino da Costa (UEPB)
José Etham de Lucena Barbosa (UEPB)
José Luciano Albino Barbosa (UEPB)
Melânia Nóbrega Pereira de Farias (UEPB)
Patrícia Cristina de Aragão (UEPB)



Editora indexada no SciELO desde 2012



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Editora filiada a ABEU

EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500
Fone: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: eduepb@uepb.edu.br

Expediente EDUEPB***Design Gráfico e Editoração***

Erick Ferreira Cabral
Jefferson Ricardo Lima A. Nunes
Leonardo Ramos Araujo

Revisão Linguística e Normalização

Antonio de Brito Freire
Elizete Amaral de Medeiros

Assessoria Técnica

Carlos Alberto de Araujo Nacre
Thaise Cabral Arruda
Walter Vasconcelos

Divulgação

Danielle Correia Gomes

Comunicação

Efigênio Moura

Depósito legal na Câmara Brasileira do Livro - CDL

M141d Macedo, Fernando César de.
Desenvolvimento regional no Brasil no século XXI /
Fernando César de Macedo. – Campina Grande : EDUEPB,
2023.

338 p. : il. ; 15 x 21 cm ; 7,7 MB.

ISBN: 978-85-7879-821-5 (E-book)

ISBN: 978-85-7879-820-8 (Impresso)

1. Desenvolvimento econômico. 2. Política econômica –
Brasil. 3. Diversidade econômica. I. Macedo, Fernando César
de. II. Título.

21. ed. CDD 338.9

Ficha catalográfica elaborada por Ana Patrícia Silva Moura – CRB-15/945

Copyright © EDUEPB

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

Este trabalho é dedicado a três Mestres e amigos: Wilson Cano (*in memoriam*), Guilherme Henrique Pereira e Otamar de Carvalho.

O sonho de nossa gente
Foi sempre viver feliz
Trabalhando independente
Em nosso grande país.
Quando o momento chegar
Do nosso Brasil pagar
O que deve ao estrangeiro
O maior prazer teremos
E libertos gritaremos:
VIVA O POVO BRASILEIRO!

Patativa do Assaré

AGRADECIMENTOS

Comandante, disse ele
Não sei como agradecer
Toda sua gentileza
Porém antes de morrer
Pagarei a gratidão
Que prestou sem conhecer

(João Martins de Athayde. **O romance de um sentenciado**. Juazeiro do Norte (CE), 1952)

Este livro é o resultado de diversas pesquisas que realizei nos últimos 12 anos e que foram discutidas no Grupo de Estudos das Transformações Econômicas e Territoriais – GETETE que eu coordenado e que está cadastrado no CNPq.

Devo, inicialmente, agradecer a quatro instituições que financiaram, direta ou indiretamente, trabalhos de que participei como coordenador ou membro de equipe: à UNICAMP, pela concessão de bolsas para estudantes de graduação que puderam se inserir em minhas pesquisas, além de recursos para apresentação do resultado delas em eventos científicos; à CAPES que concedeu recursos para dois projetos que me permitiram fazer pesquisa de campo; ao CNPq cujo apoio a um projeto individual

de pesquisa me permitiu realizar minha tese de livre-docência em 2010 que está na origem das pesquisas que realizei posteriormente; ao IPEA através do Programa de Pesquisador visitante. Nesta instituição, faço especial agradecimento ao economista Aristides Monteiro Neto, um grande interlocutor no trato das questões regionais.

Os capítulos que compõem este livro não são totalmente inéditos; algumas passagens foram adaptadas de textos já publicados e/ou são registros das pesquisas realizadas; outros são inéditos e foram escritos para esta obra. Ao longo dos capítulos são mencionados os textos que eventualmente foram reformulados para compor este trabalho.

Devo registrar meu sincero agradecimento e reconhecimento aos meus(minhas) orientandos(as) e ex-orientandos(as) de pós-graduação com quem trabalhei desde minha chegada a Campinas. Com alguns(algumas) deles(as) — e também com estudantes orientados(as) por colegas da área regional e urbana do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Unicamp — escrevi artigos, capítulos de livros e até livro que dão suporte para o que será apresentado adiante.

Ana Paula, Danilo Severian, Daniel Sampaio, Denílson Araújo (Reis), Jennifer Ribeiro, José Micaelson, Lima Júnior (Reis), Marcos Haddad, Murilo Pires, Pietro Aruto, Rafael Pastre, Rosângela Pequeno e Vitarque Coelho, todos(as) orientandos(as) (ou ex) com quem escrevi alguns dos trabalhos cujas ideias foram aproveitadas e/ou resgatadas aqui. Rafael Pastre muito me ajudou nas pesquisas de campo, assim como o colega do Instituto de Economia, o professor Pedro Ramos, e os então doutorandos Marcos Haddad e Evaldo Gomes Jr.

Ângelo de Angelis, Beatriz Miotto, Danilo Vieira, Elmer Nascimento, Evaldo Gomes Jr. e Leonardo Porto são ex-estudantes com quem também escrevi textos que de alguma forma aparecem no livro. Guilherme Lopes, a quem tive oportunidade de

orientar no mestrado e no doutorado, merece especial agradecimento pela proximidade e por ter me incentivado, mais do que ninguém, a fazer este livro, além de também ter escrito comigo textos que são resgatados aqui, especialmente no capítulo sete. Cid Olival, meu primeiro orientando, agradeço pela boa convivência nos meus anos iniciais em Campinas e por aceitar escrever o prefácio desta obra. Carlos Eduardo (Cadu) e Railene agradeço pela organização das atividades do GETETE. Guilherme Lopes também muito contribui para o avanço do nosso Grupo, assim como Marisela.

Dentre colegas docentes e pesquisadores(as), agradeço aqueles(as) com quem anualmente me encontro, há mais de dez anos, nos dois principais fóruns de discussões sobre o desenvolvimento regional no Brasil: o Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional — SIDR da UNISC e o Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade — SEDRES. Não posso deixar de mencionar algumas pessoas desse grupo: Cidoval, Cidônia, Ivo Theis, Rafael Gumiero — este já um já integrante do GETETE— e Rogério Silveira; com cada uma delas, sempre há uma boa conversa e uma boa interlocução. A Ivo faço mais um agradecimento: ter aceito escrever a apresentação deste livro.

Na Unicamp, os amigos Fábio Campos e Vicente Alves comprovam ser possível trabalhar e conviver fraterna e amigavelmente, apesar da louca rotina acadêmica. Humberto Miranda realizou a organização da área regional e urbana no IE e a rotina do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico – CEDE que me possibilitou concentrar em minhas aulas e pesquisas, livrando-me — parcialmente — da insuportável máquina de moer gente que é a burocracia universitária.

A todes, meus sinceros agradecimentos.

Fernando César de Macedo

LISTA DE ALGUMAS SIGLAS

ABECE	Associação Brasileira de Empresas de Comércio Exterior
BANDES	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo
BASA	Banco da Amazônia
BNB	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
FCF	Fundos Constitucionais de Financiamento
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FUNDAP	Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias
FUNRES	Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializado
IR	Imposto de Renda
MATOPIBA	Acrônimo de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PRCEEP	Padrão de Reprodução do Capital Exportador de Especialização Produtiva
PRCUI	Padrão de Reprodução do Capital Urbano Industrial
PRONAF	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SEN	Sistema Econômico Nacional
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

SUMÁRIO

Apresentação	19
Prefácio	23
Palavras iniciais	29
Padrões de reprodução do capital e organização socioespacial no Brasil.....	39
Considerações iniciais: a tríade da acumulação capitalista na organização do espaço brasileiro.....	39
Padrão de reprodução do capital e organização territorial	48
Uma proposta de periodização econômica da organização territorial no Brasil.....	52
A organização espacial no padrão de reprodução do Brasil pré-1930	55
O Brasil no padrão de reprodução do capital urbano-industrial (PRCUI).....	60

Política econômica, inserção externa e organização espacial: uma reflexão para o Brasil	67
Observações iniciais.....	67
Macroeconomia, neoliberalismo e ajuste espacial: a geografia do capitalismo contemporâneo.....	69
Política econômica, inserção externa e ordenamento territorial no Brasil no período pós-1980.....	78
O Brasil pós-1980 e o PRCEEP.....	81
Mudança estrutural, comércio exterior e desenvolvimento regional no Brasil	85
Aspectos gerais do crescimento do comércio internacional no séc. XXI.....	85
Mudanças estruturais do comércio exterior brasileiro e aspectos da dinâmica regional.....	92
As importações e a guerra fiscal no Brasil no PRCEEP.....	106
Mercado interno e organização socioespacial no Brasil	113
Observações iniciais: o papel do mercado interno em uma economia continental.....	113
Algumas considerações sobre os estudos de comércio interestadual e inter-regional no Brasil.....	119
O que os dados nos informam sobre as relações de comércio interestadual e exterior das regiões do país?.....	123
<i>Região Norte</i>	133
<i>Nordeste</i>	141
<i>Sudeste</i>	149
<i>Região Sul</i>	158
<i>Centro-Oeste</i>	167

Rede urbana e diversidade econômica	
sub-regional	175
Observações iniciais.....	175
Retomando alguns pontos e incorporando outros.....	180
A dinâmica regional segundo os dados	
do PIB municipal.....	183
<i>Forte concentração da riqueza</i>	185
<i>Queda na participação da indústria</i>	
<i>de transformação</i>	186
<i>Forte dependência do setor público na formação</i>	
<i>do PIB municipal</i>	278
Lento processo de interiorização e de desconcentração	
da produção.....	193
Comércio exterior e a interiorização do país.....	199
Infraestrutura, território e desenvolvimento	
socioeconômico	203
Considerações iniciais sobre a infraestrutura.....	203
Infraestrutura, subdesenvolvimento e neoliberalismo	
no Brasil.....	209
Infraestrutura e dinâmica regional no Brasil.....	213
Uso privado do território: o caso da região Norte.....	217
Os impactos sociais dos investimentos nos portos	
do Arco Norte: alguns exemplos.....	221
Consequências do aprofundamento do PRCEEP	
em Santarém e Itaituba.....	229
Infraestrutura, região e respeito à diversidade:	
quando o setorial atropela o regional.....	235

Fundos públicos e território	241
Observações iniciais.....	241
Fundos públicos, desenvolvimento regional e questões federativas.....	245
Os Fundos Constitucionais de Financiamento e a questão regional brasileira.....	254
Mudanças nos Fundos Constitucionais e o desalinhamento à PNDR.....	259
Repensar os FCF é repensar a questão regional no Brasil.....	267
Entre deus e a vasilha: interiorização do ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil	273
Observações iniciais.....	273
A dinâmica territorial do sistema de ensino superior brasileiro no séc. XXI.....	278
A evolução espacial da pós-graduação brasileira no séc. XXI.....	283
Entre deus e a vasilha: como pensar o desenvolvimento regional a partir da expansão do ensino superior no Brasil?.....	287
Referências	301
Anexo do Capítulo 3.....	337

APRESENTAÇÃO

Uma formidável interpretação do desenvolvimento regional brasileiro

Com *Desenvolvimento regional no Brasil no século XXI*, Fernando César de Macedo entrega ao público um texto de referência obrigatória para quem – pesquisador/a, docente ou estudante, de graduação ou pós-graduação – se ocupa da/com a economia brasileira contemporânea, tenta entender a geografia econômica de uma formação social semiperiférica e, sobretudo, milita no campo do “regional” no Brasil atual.

E quem é Fernando César de Macedo? O autor deste opúsculo é um dos mais prolíficos economistas brasileiros que se movem nesse campo do “regional”. Graduado em Ciências Econômicas e com mestrado em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo, Fernando de Macedo obteve seu doutorado em Economia Aplicada, junto ao Instituto de Economia, da Universidade Estadual de Campinas. Já professor do IE/UNICAMP, ele obteve a livre-docência, no ano de 2010, em Economia Brasileira, na área de Política Econômica e Desenvolvimento Regional. Grande parte de suas atividades de pesquisa fluem pelo Grupo de Estudos sobre Transformações Econômicas e Territoriais (GETETE), que coordena. Embora

transite com desenvoltura por subáreas da economia como desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano e regional, economia brasileira e economia capixaba, o ponto de encontro está na Economia Regional e Urbana. É desnecessário lembrar de todos os livros, capítulos de livros e artigos em periódicos que já publicou até aqui. Necessário mesmo é enfatizar sua atuação nos debates sobre desenvolvimento regional no Brasil – como nesta oportunidade em que traz à luz sua mais recente obra.

E quanto à obra, propriamente, de que trata? Ao abrir-se suas páginas e perscrutar-se seu conteúdo, o/a leitor/a deparar-se-á com uma original e ousada proposta de interpretação do processo recente de organização socioespacial do Brasil, a partir de uma bem-sucedida aproximação da Economia com a Geografia e a História. Embora pretender sintetizar em poucas linhas o que se encontrará nos oito capítulos do livro seja uma tarefa inglória, percebe-se que se está diante de uma formidável tentativa de desvelar os movimentos subjacentes ao desenvolvimento regional brasileiro nas duas primeiras décadas do séc. XXI.

Alguns de seus capítulos têm origem em artigos anteriormente publicados (inclusive, com colaboradores), enquanto outros são originais. Não obstante, conectam-se entre si sem maiores dificuldades e conferem a necessária unidade ao texto. Em “Padrões de reprodução do capital e organização socioespacial no Brasil”, primeiro capítulo, não apenas são anunciadas as linhas pelas quais é construído e desenvolvido o argumento, mas também é informada a perspectiva desde a qual aqueles movimentos (que subjazem ao desenvolvimento regional no Brasil) podem ser devidamente captados. Com efeito, aí é dito que “a organização socioespacial deve ser pensada a partir da estrutura de classes da sociedade e a forma como ela se espacializa,

determinando diferentes estruturas regionais articuladas entre si e com o todo nacional e internacional”.

O “todo nacional” está transversalmente presente no texto. Mas, o “todo internacional”, que, em termos empíricos, ganha progressivamente importância a partir do segundo capítulo, “Política econômica, inserção externa e organização espacial: uma reflexão para o Brasil”, é desbravado a partir da concepção de “Padrão de Reprodução do Capital Exportador de Especialização Produtiva” (PRCEEP), elaborada por Jaime Osorio. Os capítulos mais densos, porém, são o terceiro – “Mudança estrutural, comércio exterior e desenvolvimento regional no Brasil” –, que é acompanhado de um anexo, e, sobretudo, o quarto – “Mercado interno e organização socioespacial no Brasil”. A heterogeneidade do território, com atenção para o sistema de cidades e suas especificidades socioeconômicas, é tratada em “Rede urbana e diversidade econômica sub-regional”, o quinto capítulo. Nos dois capítulos seguintes – “Infraestrutura, território e desenvolvimento socioeconômico” e “Fundos públicos e território”, respectivamente – é mais explicitamente identificada a preocupação com a atuação do Estado – preocupação que, não obstante, é perceptível ao longo de todo o livro. Por fim, o capítulo oitavo – “Entre Deus e a vasilha: interiorização do ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil” – é consagrado à política de acesso à educação em nível superior para as populações que vivem distantes das metrópoles e grandes cidades.

Além da acurada seleção de dados, mobilizados de fontes fidedignas e expressos em ilustrativos quadros, tabelas, gráficos e figuras, o autor também se vale de importantes publicações sobre o tema, dialogando vivamente com uma miríade de clássicos da “questão regional” brasileira e de campos de conhecimento afins. Talvez se pudesse dizer que, embora se valha de interlocutores como David Harvey, suas referências mais frequentes estão mesmo no Brasil, com destaque para Celso Furtado, Francisco

de Oliveira, Darcy Ribeiro e, sobretudo, Wilson Cano – a quem rende justas homenagens.

Parece procedente observar (a despeito da redundância) que, ao ler-se o livro, percebe-se a presença de seu autor nas suas linhas, nos seus parágrafos, nas suas páginas. E, também, o contrário: ao pensar-se em Fernando de Macedo expondo seus trabalhos em eventos como, por exemplo, o “Seminário de Desenvolvimento Regional Estado e Sociedade” (itinerante) e o “Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional” (sob os auspícios do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul), ambos referidos no livro, pode-se contar sempre com um argumento poderoso a respeito da questão regional no Brasil.

Esta suscinta apresentação iniciou sugerindo que *Desenvolvimento regional no Brasil no século XXI*, de Fernando César de Macedo (um dos mais importantes economistas brasileiros que se tem dedicado ao estudo do desenvolvimento urbano e regional do Brasil nos últimos anos), tende a constituir-se em um texto de referência obrigatória para quem milita no campo do desenvolvimento regional no Brasil. É certo que apenas sua leitura cuidadosa pode revelar isso. Mas, se a primeira impressão de quem o leu tem alguma relevância nessas horas, gostaria de reiterar que se está diante de uma formidável interpretação do desenvolvimento regional brasileiro.

Blumenau/SC, outono de 2023

Prof. Ivo Marcos Theis

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/Universidade de Blumenau

PREFÁCIO

Um intelectual da discussão regional, no século XXI

Escrever o prefácio de um livro do Professor Fernando Macedo é uma tarefa de grande responsabilidade intelectual e afetiva. Todos e todas que passaram pelas cadeiras do IE/Unicamp, como seus alunos ou não, sabem que Fernando não é apenas um grande professor, pesquisador, intelectual, mas a referência para todos nós, estrangeiros, que chegamos a Campinas, em algum momento das nossas vidas. É no entorno de Fernando e sua família que uma rede de afetos é tecida, regada a sambas, cervejas e conversas, que nos ensina demasiadamente sobre acolhimento, amizade, responsabilidade, desprendimento, diversidade, ética, companheirismo.

Lembro com grande alegria dos seus primeiros dias enquanto docente do IE/Unicamp. Se a memória não me falha, chegou quando o semestre já tinha iniciado, em 2004. Pensávamos que era mais um aluno da pós-graduação, quando o Professor Wilson Cano o apresentou como o mais novo docente da casa. De cenho sisudo, a princípio, não tardou para que criasse um ambiente descontraído e agradável, com brincadeiras e piadas que as vezes faziam ruborescer até o mais gaiato da turma.

Fernando chegou imprimindo sua marca, de seriedade e leveza, naquele ambiente que estávamos tentando compreender e nos adaptar. Sem demora, abriu as portas da sua casa, nos brindando com o convívio afetuoso com a Lene e os meninos, à época, Marco Antônio e Júlio César. Cotidianamente, nos convidava a celebrar os encontros, a amizade, a vida!

Fernando transcende a condição de professor e de orientador e nos transforma em membros da sua família. Foi assim comigo! Certamente, com muitos outros que tiveram o privilégio de conhecê-lo.

Além de um ser humano especial, Fernando é um intelectual invejável. É no seu entorno que as principais questões sobre o regional e o urbano contemporâneo brasileiro emergem. Mantendo-se fiel à tradição da análise regional crítica bem fundamentada, utiliza uma abordagem que combina o materialismo histórico com o método histórico-estrutural, revisitando os grandes mestres e imprimindo seu olhar apurado, de modo que as temáticas consubstanciadas neste livro, ***Desenvolvimento regional no Brasil no século XXI***, oferecem ao leitor uma visão robusta e ao mesmo tempo acessível de questões complexas e multifacetadas.

A obra tem como fio condutor a análise da organização socioespacial brasileira com base nos padrões de reprodução de capital. Assim, munido de referências diversas e pensando a análise regional a partir da estrutura de classes e do processo geral de acumulação de capital em âmbito mundial, realiza uma sofisticada análise sobre o *Padrão de Reprodução do Capital Exportador de Especialização Produtiva (PRCEEP)*, que tem, no século XXI, o capital financeiro como sua fração predominante. Mostra como esse padrão tem impactos regionalmente diferenciados e explicita as recorrências históricas que marcam a sociedade brasileira, quais sejam, a superexploração da força de trabalho, o controle privado do território e o acesso aos fundos públicos.

É possível identificar em toda obra os ensinamentos dos grandes mestres, em especial, de Wilson Cano, observando os movimentos de concentração e desconcentração produtiva, recorrendo aos processos de formação socioeconômica das regiões, investigando as estruturas produtivas de cada localidade, mas também atento à definição de uma boa periodização que lhe possibilite um adequado exame da organização socioespacial do país. Traz novidades à discussão da desconcentração produtiva, incorporando o movimento de interiorização do Brasil, seja em virtude da dinâmica produtiva do PRCEEP, comandada pelo agronegócio e pela indústria extrativa, que buscam privilegiar os espaços e as atividades que favorecem a vinculação direta dos lugares com o mercado internacional, gerando novas formas de ocupação do território, agora mais interiorizado, num claro processo de acumulação primitiva permanente, seja em função das políticas regionais implícitas implementadas a partir dos anos 2000, que favoreceram os espaços menos dinâmicos e promoveram a expansão e interiorização das pós-graduação e dos grupos de pesquisa, criando a possibilidade de investimentos produtivos fora das regiões metropolitanas.

Destaca que a ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional possibilitou o surgimento de políticas localistas na dinâmica produtiva brasileira, com avanço da guerra fiscal entre estados e municípios, a partir dos anos 1990. Apresenta de maneira bastante didática a “guerra dos portos”, uma das faces da guerra fiscal que altera a forma predominante de reprodução e participação do excedente, deslocando-o da esfera produtiva para a esfera da circulação.

Sem desconsiderar o papel do mercado externo, argumenta sobre a importância de uma política soberana da inserção internacional que penetre mercados com maior peso de bens manufaturados e maior valor agregado. Além disso, mostra que, a despeito das políticas neoliberais implementadas a partir dos anos 1990, com decisões forâneas de investimentos, com

regressão industrial e especialização produtiva em atividades intensivas em recursos naturais voltadas para o exterior, o mercado interno ainda exerce grande centralidade para a diversificação produtiva e para o avanço tecnológico do país.

A análise sobre o mercado interno fundamenta-se nos estudos sobre o comércio interestadual e inter-regional do Brasil. Num exercício metodológico de investigar a inter-relação entre as partes com o todo, que o aproxima de autores como Alejandro Rofman, bem como de recorrer aos processos históricos de formação regional, faz descobertas importantes como a redução da participação de São Paulo nas transações interestaduais de comércio, bem como a relevância das políticas públicas implementadas ao longo dos anos 1960 e 1970 para a integração do Centro-Oeste à dinâmica produtiva nacional, contrariando o argumento de que o avanço dessa região foi decorrente da lógica corporativa dos grandes aglomerados agroindustriais dos anos 1990.

Resgata a importância dos investimentos, notadamente em infraestrutura e logística, como fundamentais, mas insuficientes para se promover desenvolvimento econômico, sobretudo se não tiverem garantias sociais ou políticas compensatórias que salvaguardem as condições de vida e reprodução das populações locais.

Visando pensar as políticas de desenvolvimento regional em novas bases, o livro faz um alerta para as limitações apresentadas pela atual divisão macrorregional do Brasil, como também a insuficiência da análise setorial tradicional para compreender as dinâmicas e complexidades da realidade contemporânea. Propõe o estabelecimento de novas regionalizações que abarquem as transformações e heterogeneidades dos diferentes espaços nacionais, da mesma forma que reforça a necessidade de se trabalhar com diferentes escalas de análise, com vistas ao entendimento das dinâmicas socioeconômicas e espaciais das regiões em suas múltiplas facetas.

Os oito capítulos presentes na obra nos lembram, a todo instante, das circunstâncias desafiadoras que a realidade nos impõe, marcada pela grande heterogeneidade econômica, pelas intensas diferenças socioespaciais e por profundas e seculares injustiças sociais. Ao mesmo tempo, nos traz um sopro de esperança ao mostrar que a expansão e a interiorização do ensino universitário pode ser um fator importante para a transformação regional socialmente emancipatória. A inserção da população, majoritariamente, preta, parda, indígena, pobre e/ou egressa da escola pública, nas universidades públicas, representa a semente para a valorização da diversidade em suas múltiplas dimensões (territorial, cultura, étnica, ecológica, de gênero, etc.), como ativo norteador das ações com vistas ao desenvolvimento regional.

Como característico dos grandes mestres, Fernando nos faz um chamamento para pensarmos qual projeto de nação queremos. Para nosso autor, não é possível pensar desenvolvimento econômico apenas como processo de acumulação de capital, como ocorreu no passado, sem considerar as diversidades regionais, tampouco, e ainda mais grave, atendendo aos interesses dos grandes capitais, materializados nas decisões do “mercado”. É urgente e imperativo resgatar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que tenha como princípio a diversidade regional, expressa nos saberes locais, na nossa riqueza cultural e ecológica, para a construção do tipo de sociedade que queremos. É necessário que formulemos políticas de desenvolvimento regional que sejam “emancipatórias do ponto de vista humano, autodeterminadas do ponto de vista da reprodução da vida e ambientalmente sustentáveis”.

Ele nos convida a agir: todos, todas e todes! Avante!

Obrigado, Mestre!

**Cid Olival Feitosa,
Maceió, maio de 2023.**

PALAVRAS INICIAIS

Então Jaqueira eu vou
Falar muito descansado
Sobre o nosso Brasil
Entre seus grandes estados
Depois sobre as capitais
Dou então seus resultados

(João Melquiades Ferreira da Silva.
**Peleja de Joaquim Jaqueira com
João Melquiades.** Juazeiro do
Norte (CE), 1951)

O Brasil constituiu, entre 1930 e 1980, uma sociedade urbana e industrial que o transformou na mais complexa estrutura econômica latino-americana. O padrão de reprodução do capital fez emergir, àquele momento, forças produtivas mais avançadas, em uma economia subdesenvolvida e dependente.

Esperava-se superar, com a industrialização, as arcaicas estruturas do passado colonial, agrário e escravista. Aqueles cinquenta anos se caracterizaram por um forte dinamismo do mercado interno, que reorganizaria o uso e a ocupação territorial nacional de forma muito distinta da prevalente no período primário-exportador (pré-1930).

Dos antigos arquipélagos regionais que se articulavam diretamente com o mercado externo, tendo uma cidade portuária como nó de uma rede cuja hinterlândia se organizava em seu entorno, a industrialização promoveu maior unidade do território brasileiro, ao articular e integrar o mercado interno e os antigos complexos regionais. Consolidou, *pari passu*, uma das maiores concentrações econômicas do planeta, em termos tanto sociais como territoriais.

A integração econômica e territorial decorrente da industrialização se expressou no aumento dos fluxos de mercadorias, serviços, pessoas, informações e capital através de uma rede urbana que perdia seu caráter regional e assumia feições nacional e internacional. Essa rede foi centralizada pela cidade de São Paulo, que ganharia dimensão metropolitana, na medida em que concentrava o maior parque industrial instalado no país.

A montagem da infraestrutura financiada pelo Estado nacional cumpriu papel fundamental nesse processo de integração e de industrialização concentrada — principalmente a das redes de telecomunicação e de transportes, além de investimentos intraurbanos. Esses investimentos garantiram a circulação mercantil, a expansão do consumo nas cidades e a reprodução da força de trabalho, que demandavam um esforço de ampliação dos equipamentos citadinos.

A construção de Brasília foi essencial à integração territorial e do mercado nacional. Sua localização interiorizada, no planalto central, resultou na construção de eixos viários que ligaram as principais cidades do país à capital federal. Com isso, constituiu-se a ossatura que viabilizou ao capital capturar todo o território brasileiro em sua lógica de valorização.

A organização espacial, àquele momento, foi fortemente metropolitana e concentrada no Sudeste, que recebeu os principais fluxos das migrações internas, as quais foram majoritariamente do tipo rural-urbano. Também as capitais estaduais

receberam investimentos industriais e atraíram migrantes, o que ampliou a sua concentração populacional ao esvaziar o interior, especialmente porque o histórico problema agrário jamais foi resolvido (CANO, 2011a).

A crise do Padrão de Reprodução do Capital Urbano-Industrial (PRCUI) no Brasil nos anos 1980 e a reestruturação do capitalismo mundial no quartel final do séc. XX alteraram o papel do país (e o da América Latina em geral) na divisão internacional do trabalho e impuseram novas formas de adaptação socioespacial, como será apresentado no capítulo segundo, que discute a relação entre a política econômica neoliberal e a organização do território brasileiro.

A organização territorial no pós-1980 terá um objetivo muito específico: garantir a articulação local-global dos fluxos financeiros, de mercadorias e de serviços, numa economia cada vez mais globalizada e interdependente. Por detrás dessa reorganização espacial, estaria o capital financeiro, livre de controle e amarras, desde o fim do sistema de Bretton Woods, no início dos anos 1970.

A indústria de transformação perdeu força nas décadas seguintes, e a desindustrialização, que ficaria mais evidente no séc. XXI, começa a se manifestar. Em contrapartida, as atividades agrícolas e minerais, e os segmentos da indústria de transformação ligados a elas, tornaram-se os de maior crescimento econômico e seriam aqueles com os quais o país ampliaria sua participação no comércio exterior, numa clara demonstração do papel reservado a ele na divisão internacional do trabalho: exportador de *commodities* e importador de produtos intensivos em tecnologia. Esse tema será apresentado no capítulo 3, que também discutirá como os entes subnacionais adaptam seus instrumentos da guerra fiscal ao novo padrão de reprodução do capital da economia brasileira.

Nesse novo padrão, aumenta a participação (absoluta e relativa) das *commodities* agrícolas e minerais na pauta de exportação do Brasil, com queda no peso relativo dos produtos industriais. O Investimento Direto Estrangeiro (IDE) direcionar-se-ia mais para esses setores, aumentando a importância econômica do interior do país, sem que esse interior se beneficiasse, na mesma proporção, da riqueza gerada. O enfraquecimento da indústria de transformação, por sua vez, manifesta-se como um problema metropolitano, restringindo economicamente o crescimento das antigas áreas industriais. Encerrava-se, com a desindustrialização, o sonho de um Sistema Econômico Nacional (SEN) capaz de levar o país à sua autodeterminação soberana. Do ponto de vista regional, enfraqueceram-se o *core* da economia — o estado de São Paulo — e a sua capacidade de desempenhar o papel de locomotiva do país, como muitos indicaram ter desempenhado no passado. O capítulo 4, que traz análise do comércio interestadual, indicará declínio na importância relativa desse estado, que não apenas perde participação no PIB brasileiro, como também cumpre um papel menor como fornecedor das economias estaduais, além de ser o mais impactado pela desindustrialização.

A expansão da demanda mundial puxada pelo “efeito-China” aumentou o dinamismo interno das atividades agrominerais de exportação e consolidou no país o padrão de reprodução do capital que Jaime Osório (2012a e 2012b) denomina “padrão exportador de especialização produtiva” (pós-1980), em contraposição ao “padrão industrial” dominante na fase anterior (1930-1980). Este, centrado nas grandes metrópoles; aquele, mais disperso territorialmente.

A reestruturação técnico-produtiva do capitalismo, nessa quadra histórica, encontrará as regiões brasileiras mais diversificadas internamente, a despeito de todos os percalços. Isso pode habilitá-las — mediante políticas públicas explicitamente

direcionadas para esse fim — a se inserirem de outra forma na economia global, pois as vantagens locacionais, que estavam predominantemente em São Paulo no período anterior, podem ser encontradas em outros pontos do território, ainda que de forma restrita e em menor intensidade. Um exemplo disso é a distribuição espacial do ensino superior e dos grupos de pesquisas, que se desconcentraram no séc. XXI.

Tudo isso indica que existem condições neste século para pensar em outro modelo de desenvolvimento, mais disperso no território, *vis-à-vis* aquele que prevaleceu no passado na região concentrada, para utilizar expressão do professor Milton Santos, a despeito da fragilidade do país no novo padrão de reprodução do capital.

O resultado sobre a organização socioespacial brasileira é um processo lento de desconcentração produtiva em direção ao interior, além de uma nova rodada de adaptação do território para atender aos fluxos de mercadoria, como vem acontecendo, por exemplo, nas regiões Norte e Centro-Oeste do país, conforme será visto nos capítulos 4, 5 e 6. Esse processo define novos usos dos territórios e impacta a organização das sub-regiões mais dinâmicas economicamente.

Um outro vetor importante da interiorização do uso do território foi a expansão do sistema nacional do ensino superior, liderada pelo aporte de recursos federais, tanto em termos de investimentos efetuados na rede pública quanto no suporte financeiro às instituições privadas para ocupação e expansão de vagas. Esse será o tema do capítulo 8, o último do livro.

Um fato relevante para a organização socioespacial do país é que um conjunto de municípios de pequeno e médio porte — localizados em microrregiões não atendidas (ou atendidas apenas precariamente) pela oferta de educação terciária — passou a integrar o mapa do sistema nacional de ensino superior, o que ampliou suas perspectivas de desenvolvimento. As

possibilidades abertas por essa expansão não se restringem apenas ao papel estratégico da educação e das possibilidades de inclusão de um maior contingente de jovens no ensino superior e de seu possível resultado positivo nos mercados de trabalho regionais, em termos de um maior potencial de empregabilidade e de qualificação profissional — o que já seria uma conquista benfazeja por si só. Esse processo criou oportunidades de formação profissional, emprego e renda fora das “áreas primazes” onde se concentrou a industrialização brasileira, na região Sudeste, que foi a região para onde confluíram parcela majoritária dos investimentos — públicos e privados — no país, inclusive porque sempre foi aquela mais bem dotada de infraestrutura educacional.

O novo padrão de reprodução do capital colocou restrições ao desenvolvimento diversificado do país, porém aumentou sua interiorização — com todos os problemas que lhe acompanham, é bom frisar —, que foi seguida pela interiorização do ensino superior. Esta foi resultado de uma política pública direcionada para tal; aquela foi fruto das pressões do mercado global, que subordinou a política econômica aos seus interesses. Esse tema será observado ao longo do livro, mas particularmente no capítulo 7, ao tratar dos fundos públicos para o desenvolvimento regional que são capturados pela lógica do Padrão de Reprodução do Capital Exportador de Especialização Produtiva (PRCEEP).

Observam-se, nesses dois vetores da interiorização brasileira, comportamentos contraditórios em relação ao uso do território. O primeiro, sob o comando do capital internacional globalizado, apropria-se do interior do país, impondo uma lógica de acumulação que fragiliza o meio ambiente, afeta negativamente as condições de vida das populações locais, privatiza a natureza e amplia a subordinação da economia brasileira à ordem externa, reduzindo a diversidade do país a uma coleção

de *commodities* exportáveis, como será ilustrado no capítulo sexto, referente ao caso do Pará.

O segundo, ao contrário, fruto de uma política pública deliberada, ainda que sem uma definição territorial muito clara aprioristicamente, e com intuito de ampliar as oportunidades educacionais por todo o país, pode ser um vetor de afirmação de outro projeto societário. Isso ocorre não apenas pela ampliação da oferta de ensino, mas também porque ela foi acompanhada de programas de inclusão social, os quais possibilitam a democratização no acesso à educação terciária, o que, a despeito de ainda haver um grande caminho a percorrer, não pode ser considerado de forma alguma irrelevante, embora não seja suficiente — per si — para a superação do subdesenvolvimento e da dependência externa do país e, correlatamente, para a superação dos desequilíbrios regionais. Porém, trata-se de um caminho que nos obriga a refletir sobre o papel das instituições de ensino superior, especialmente das públicas, para o desenvolvimento regional brasileiro; esse é o tema do capítulo oitavo.

Ambas as formas se apresentam em contraposição e indicam diferentes projetos de país. O primeiro, sob a tutela do capital financeiro, define os rumos da nossa regressão produtiva; o mesmo capital financeiro que não apenas impõe uma forma excludente de uso do território, como também subordina a política macroeconômica aos seus interesses, avançando sobre o orçamento público da seguridade social, da saúde e da própria educação.

Essa mesma lógica (e o mesmo capital) impõe ao país um papel subordinado na divisão internacional do trabalho, como um posto especializado em produtos de pouca intensidade tecnológica e pouco conhecimento, e objetiva o desmonte do financiamento público do ensino superior, para vincular os recursos da educação aos interesses de grupos privados.

O segundo projeto procura resgatar a dívida histórica do país com regiões mais atrasadas e com grande parcela da população brasileira, que, não sendo beneficiada pela riqueza produzida, existe apenas para ser moída pelos interesses do capital, na condição de um proletário externo que não existe para si, mas para atender aos interesses forâneos, nos dizeres de Darcy Ribeiro (2006).

Por isso, a interiorização, da forma como ela se verificou no início do séc. XXI no Brasil, traz em seu bojo a contraposição de dois modelos de uso e de ocupação do território. É sobre essa questão que refletiremos ao longo dos capítulos deste livro.

Este estudo parte da hipótese de que um novo padrão de organização territorial se manifesta no Brasil no início do séc. XXI. Esse padrão é marcado por: processos — ainda que lentos — de desconcentração econômica; maior interiorização; articulação local-global mais forte nas áreas que se inseriram nas correntes de comércio exterior; potencial fragmentação do território; crescimento de cidades médias acima das áreas metropolitanas tradicionais; surgimento de novas territorialidades nas áreas de expansão agrícola e mineral; diminuição das taxas de migração rural-urbano e crescimento das migrações urbano-urbano; predomínio das grandes corporações na estruturação dos espaços regionais e urbanos; constituição de infraestruturas para aumento da integração produtiva externa; elaboração de políticas regionais e urbanas direcionadas para o aumento da integração competitiva no país; e maior organização dos movimentos sociais em defesa da diversidade e dos diferentes modos de organização da vida nos territórios. Esse processo, portanto, é prenhe de contradições.

O esforço metodológico que se fará nesta obra é o de aproximar Economia, Geografia e História para explicar a organização socioespacial do país no séc. XXI e os movimentos que estão por trás dela, tema do capítulo primeiro. Em outras palavras, o livro

procura, a partir de uma perspectiva histórico-estrutural, desvelar o desenvolvimento regional brasileiro nas duas primeiras décadas do séc. XXI.

Dois aspectos merecem breve comentário. O primeiro é a insuficiência do recorte por macrorregiões estabelecido pelo IBGE para entender a dinâmica territorial brasileira, porque esse recorte não capta a heterogeneidade das “regiões que ganham” (LIPIETZ e BENKO, 1994), tampouco a das que perdem, no atual padrão de reprodução do capital. A organização espacial do país é marcada, cada vez mais, por estruturas complexas, cujas articulações não se circunscrevem às regionalizações tradicionais (e oficiais), como vem alertando o professor Clélio Campolina Diniz.

O segundo aspecto se refere ao também insuficiente recorte da economia entre agropecuária, indústria e serviços, ou setor primário, secundário e terciário, tal qual definido e pensado por Clark (1940). No caso brasileiro, essa distinção é particularmente problemática quando analisamos a evolução das exportações da agropecuária, as quais, apesar de crescentes, foram em grande medida absorvidas pelas exportações dos complexos agroindustriais, comandadas pelo capital financeiro (setor de serviços). A incorporação tecnológica no agronegócio (setor de serviços) não é adequadamente percebida pela tipologia de Clark, a qual não capta as relações intersetoriais que marcam crescentemente o sistema econômico. Infelizmente, premido pela base de dados, tanto em um quanto em outro caso, este trabalho acaba reproduzindo essas divisões tradicionais, ciente dos limites que isso representa.

Feitas as ressalvas, serão realizadas, ao longo deste livro, análises sobre o desenvolvimento regional brasileiro no séc. XXI, a partir de diferentes recortes territoriais e setoriais, na tentativa de entender as principais transformações na dinâmica regional do país e como elas impactam sua organização socioespacial.

PADRÕES DE REPRODUÇÃO DO CAPITAL E ORGANIZAÇÃO SOCIOESPACIAL NO BRASIL

O Brasil é a nossa Pátria
Um País Continental
Por isso eu resolvi
De uma forma especial
Descrever cada Estado
Num cordel bem caprichado
Do primeiro até o final.

(Francisco Silva Júnior [Júnior do
Cordel]. **Os estados do Brasil**)

Considerações iniciais: a tríade da acumulação capitalista na organização do espaço brasileiro

Para pensar nossa problemática regional, partimos de uma descrição sumária do que o Brasil é hoje: um país federativo, desde a Proclamação da República, formado por União, 26 estados, um Distrito Federal e 5.570 municípios, todos definidos constitucionalmente como entes federados; com uma economia de grande porte, embora periférica, subdesenvolvida, vulnerável e decadente produtivamente na ordem internacional.

Trata-se de um país com um território de porte continental, populoso e cindido por grandes injustiças sociais. Suas estruturas caracterizam-se por profundas diferenças socioespaciais entre suas regiões (e dentro delas) — normalmente identificadas com o problema dos “desequilíbrios regionais” pela literatura pertinente — e por grande heterogeneidade econômica. Ele apresenta uma diversidade cultural guardiã de uma formação multiétnica, aquilatada por uma biodiversidade constituída por seis biomas, os quais resultaram em organizações sociais e em tipos regionais variados, que formam o povo brasileiro (RIBEIRO, 2006).

As origens desse mosaico devem ser buscadas no passado colonial, o qual deixou marcas duradouras que ainda influenciam os processos de organização socioespacial do país, em suas diferentes fases, escalas, e em seus diferentes padrões de reprodução do capital. Na base de nossa formação socioespacial, encontra-se o controle privado do território pelas elites nativas, que definem nossa inserção na economia mundial e cimentam o binômio dependência externa e segregação interna.

As características apresentadas acima são, no entanto, meras descrições, que se restringem à aparência dos fatos. É preciso ir além e identificar o que elas significam e quais determinantes estão no âmago de suas constituições e seus desdobramentos. É preciso apontar também quais elementos representam rupturas ou permanências sociais, políticas e econômicas que influenciam a dinâmica urbano-regional e as formas de configuração espacial no Brasil; imperativo que se tenta enfrentar neste trabalho.

Uma contribuição teórica e metodológica para a compreensão do tema e a elaboração de estudos de caso no campo do planejamento regional e urbano foi dada por Alejandro Rofman, para quem:

la base fundamental de nuestra exposición indica que cada unidad regional se comporta como una formación social inserta en el esquema del sistema nacional [e internacional], participando y compartiendo características con ese sistema y poseyendo aspectos que resaltan como específicos. Una caracterización adecuada de la formación social nacional es indispensable para lograr una correcta individualización de procesos a escala de cada región; a la vez, una identificación precisa de las diversas instancias de la formación social regional — y su articulación — permite encontrar el modo de inserción del subespacio menor en el mayor (ROFMAN, 1974, p. 11).

Pensar nos termos desse autor argentino significa entender a imbricação concreta entre a organização espacial e os padrões de acumulação e de reprodução do capital em determinado país, em cada estágio de desenvolvimento da economia mundial. Ou seja, há uma imbricação entre as formas de articulação das estruturas internas de uma economia nacional regionalmente localizada (OLIVEIRA, 1980) e o movimento mais geral do capitalismo.

Esse sistema reinventa e impõe, em cada etapa histórica, formas de acumulação que promovem ajustes espaciais nas economias nacionais, especialmente naquelas subdesenvolvidas. Refuncionalizam-se usos e ocupações do território, e novas formas de exploração da força de trabalho emergem, determinando o papel de cada economia na divisão internacional do trabalho e as configurações nos espaços sub-regionais.

Observa-se uma indissociável relação entre Economia, História e Geografia na determinação dos padrões de organização dos espaços nacionais e subnacionais e dos processos de mudanças das estruturas políticas, sociais e econômicas. Não obstante ser a estrutura econômica da formação econômico-social que

determina a organização espacial, é a conjuntura que comanda seus movimentos (MOREIRA, 1996, p. 38), o que exige resgate das especificidades históricas e algum esforço de periodização.

A organização socioespacial deve ser pensada a partir da estrutura de classes da sociedade e da forma como ela se espacializa, determinando diferentes estruturas regionais articuladas entre si e com o todo (nacional e internacional). As regiões se individualizam por demandas sociais, que são, ao mesmo tempo, gerais — posto serem parte da mesma totalidade definida pelo movimento do capital — e específicas, visto que esse movimento concretamente se realiza de maneira diferenciada, de acordo com as singularidades econômicas, históricas e geográficas dos lugares e as particularidades regionais.

As características anteriormente mencionadas referentes ao Brasil podem ser sintetizadas em três recorrências em sua história econômica, as quais são determinantes para entendermos seu padrão de organização espacial e nos permitem fazer mediações entre o movimento geral do capitalismo global e seus efeitos sobre o espaço nacional e subnacional: (i) a superexploração da força de trabalho; (ii) o inegociável controle privado do território e seu uso predatório (e, diretamente ligado a isso, o domínio dos fundos territoriais); e (iii) o acesso privado aos fundos públicos, sem os quais a acumulação no país seria dificultada.

Sem o orçamento público (expressão concreta do fundo público), de um lado, e o forte controle sobre o uso do território, promotor de um movimento contínuo de destruição da natureza, de outro — amalgamados por uma histórica e voraz exploração da força de trabalho —, a burguesia nativa teria dificuldade para participar — mesmo como sócia menor e subordinada — da produção e da distribuição do mais-valor que se produz e parcialmente se realiza no espaço nacional.

Diversos intérpretes do Brasil, como Caio Prado Jr., Celso Furtado, Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes e Nelson Werneck Sodré, descreveram a forma intensiva, violenta e desumana com que a força de trabalho é desgastada no país. Hoje, novos trabalhos que tratam das questões étnico-raciais, como Almeida (2020), qualificam essa discussão e a fazem avançar.

Ruy Mauro Marini (1973), com o conceito de superexploração do trabalho, relaciona esse aspecto ao caráter periférico das economias latino-americanas, que buscam compensar suas perdas nas trocas desiguais no mercado mundial com o aumento da exploração interna da classe trabalhadora, com base em três mecanismos: aumento da intensidade do trabalho; aumento da jornada de trabalho; ou redução do fundo de consumo do trabalhador, podendo ocorrer simultaneidade entre eles.

Ou seja, o imperialismo configura, na região latino-americana, um padrão de reprodução do capital que não está centrado no desenvolvimento da capacidade produtiva e na inovação tecnológica, mas na superexploração da força de trabalho. Isso ajuda a explicar por que investimentos em Educação, Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) nunca foram prioridades para uma elite empresarial nativa que aceitou seu papel subordinado e de sócia menor na economia internacional, especializando-se em produtos primários pouco elaborados, na destruição da natureza e no rebaixamento contínuo das condições de reprodução da força de trabalho.

Como resultado dessa desvalorização de ciência, tecnologia e educação, no Brasil (e na América Latina), “nunca se chegou a conformar uma verdadeira economia industrial, que, definindo o caráter e o sentido da acumulação de capital, acarretasse uma mudança qualitativa no desenvolvimento econômico” (MARINI, 1973, p. 166).

A superexploração não pode ser desassociada do segundo aspecto: o forte controle do território e dos fundos territoriais, que coloca sistematicamente em movimento a incorporação de novas terras na agricultura e na mineração e deixa um rastro de devastação ambiental. Os fundos territoriais, tão destacados por Moraes (2002), sob inspiração leninista, são “áreas de reserva ainda não incorporadas ao modo de produção dominante e, no caso da formação socioespacial brasileira, esta incorporação se dá por um processo contínuo de ocupação e valorização capitalista de novas áreas” (BRAGA, 2013, p. 4).

O descongelamento dos fundos territoriais é observado, por exemplo, no avanço do agronegócio, que deu continuidade à histórica itinerância da agricultura que reproduz na fronteira toda a violência que marca o controle da terra no Brasil. Essa itinerância, em que a criação da região do MATOPIBA¹ foi a mais recente cartada institucional das elites agrárias para manter o controle dos fundos territoriais no início do séc. XXI, tem importância decisiva no espraiamento da população pelo território e se caracteriza pelo uso predatório da natureza.

A itinerância da agricultura possibilita tanto uma ocupação extensiva do território, por meio da incorporação de novos rincões à acumulação de capital, quanto uma ocupação intensiva, pela ferocidade com que a força de trabalho e os “recursos naturais” são exauridos, atualizando o passado colonial, que nos revisita em cada rodada histórica de ajuste do capitalismo.

O controle dos fundos territoriais por parte das elites regionalizadas é um processo que dá unidade territorial e política, ainda que instável, ao país. Historicamente, a expansão e a ocupação territorial do Brasil — seja pela itinerância da agricultura

1 A denominação MATOPIBA corresponde ao acrônimo dos estados do Mato Grosso, do Tocantins, do Piauí e da Bahia e aparece no Decreto Federal nº 8.447, de 6 de maio de 2015, que instituiu o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba (PDA-Matopiba).

(FURTADO, 1959; CANO, 2000), seja pela geopolítica de ocupação dos “espaços vazios” (que, aliás, nunca estiveram vazios) pelos militares, seja ainda pela transferência da capital do país para o planalto central, dando continuidade ao projeto getulista de “marcha para o Oeste” — realiza-se com o apoio das burguesias regionais, que não apenas legitimam esse processo, como também referendam o projeto nacional-desenvolvimentista, sempre vinculado ao controle irrestrito do território e à subordinação externa, além da manutenção de nossa conhecida segregação social, marca genética de nossa formação.

Castilho (2012) e Delgado (2012) apresentam exemplos que consistem em verdadeiras formas pré-capitalistas de exploração de trabalhadores nessas áreas, onde as elites impõem um forte controle sobre a terra e a água. Exemplos também não faltam nas cidades. São conhecidas as denúncias dos movimentos sociais urbanos acerca das dificuldades cotidianas da vida e o questionamento sobre o uso e a destinação dos fundos públicos, direcionados para a iniciativa privada em detrimento de projetos e programas de abrangência social, o que amplifica os mecanismos de superexploração da força de trabalho. Aruto (2015 e 2019) aponta metodológica e empiricamente o sentido da superexploração da força de trabalho para a economia brasileira, numa perspectiva da Teoria Marxista da Dependência, inclusive com esforço de regionalização de sua análise, enquanto Maricato (1999) deixa evidente que a terra é um nó que está na raiz dos problemas urbanos.

Os fundos públicos completam a tríade determinante para entender os padrões de organização socioespacial no Brasil, pois cumprem papel decisivo no processo de acumulação, por financiarem os investimentos privados, inclusive por meio dos instrumentos para o desenvolvimento regional. Eles representam, também, importante amálgama dos arranjos federativos, ao costurarem as relações intergovernamentais. Sem eles, não seria

possível estabelecer minimamente uma pactuação que garantisse equilíbrio, mesmo que instável, da Federação.

Os fundos públicos ganham destaque, porque são bem conhecidos no Brasil os limites da burguesia nativa para levar adiante a acumulação de capital de forma autônoma, em base internacionalmente competitiva. Essa foi a razão pela qual o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi determinante para a viabilização do investimento privado de longo prazo. Da mesma forma, o Banco do Nordeste (BNB), o Banco da Amazônia (BASA), o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES) e os demais bancos estaduais de desenvolvimento cumpriram papel similar no financiamento das políticas regionais, fossem federais e/ou estaduais, a despeito de seus alcances e da qualidade de seus resultados.

A emergência dos bancos públicos nas décadas de 1950 e 1960 se explicava pela insuficiência do sistema bancário privado nacional para cumprir as tarefas que seus congêneres realizaram alhures, de levar adiante o desenvolvimento industrial e a acumulação capitalista: centralização de recursos que pudessem ser utilizados no financiamento produtivo de longo prazo e capacidade para promover a conglomeração de empresas, como indicou Hilferding (1910). Com isso, caberia aos fundos públicos no Brasil cumprir a clássica função de capital financeiro, realizando a intermediação entre o setor produtivo privado e o setor bancário estatal (OLIVEIRA, 1998). O crédito rural, no mesmo caminho, constituiu parcela importante do fundo público que possibilitou o uso dos fundos territoriais e a itinerância da agricultura no período pós-1964, em direção ao Centro-Oeste e ao Norte do país.

Os fundos públicos foram estratégicos para as transformações das estruturas produtivas das regiões, especialmente das

“atrasadas”, e para a articulação delas ao PRCUI, que integrou o mercado nacional a partir do Plano de Metas (1956-1960) e de seus investimentos na indústria pesada. Como as regiões menos dinâmicas não poderiam depender de sua estreita base interna de acumulação, os diversos fundos públicos fizeram as vezes de financiadores da acumulação regional.

A disputa em torno deles marcaria esses espaços, pois possibilitaram às elites empresariais de todas as regiões — e não apenas das “atrasadas” — a realização de seus lucros, não obstante os limites para levar adiante a acumulação em bases produtivas modernas, eficientes e competitivas internacionalmente, pelas razões indicadas por Marini (1973).

Os fundos públicos de desenvolvimento regional funcionaram, em geral, como instrumentos de acumulação descolados de qualquer projeto verdadeiramente democrático e inclusivo, ainda que tenham modificado as estruturas produtivas das regiões e, por consequência, as bases dos mercados de trabalho, ao integrar novas áreas à lógica mercantil-capitalista. Não foram poucos os casos de denúncia contra eles, colocando em relevo sua utilização como mecanismo de “acumulação por espoliação” (HARVEY, 2003). Macedo e Porto (2018) já alertaram sobre o sentido das políticas de desenvolvimento regional no país e indicaram como elas sempre estiveram a serviço da acumulação de capital e não de um modo de reprodução da vida regionalmente sustentável e diversificado, aderente às características das regiões-alvo.

A combinação dos fundos públicos, dos fundos territoriais e da superexploração da força de trabalho (ou seja, da compressão do fundo de consumo do trabalhador) e seu efeito sobre a organização espacial variam de acordo com os padrões de reprodução do capital dominante em cada etapa histórica. No entanto, seja qual for esse padrão, o binômio segregação social e dependência externa mantém-se para o país, com repercussões

variadas regionalmente, inviabilizando a constituição de um sistema econômico nacional autodeterminado, que concilie capitalismo, democracia e soberania na periferia do sistema (SAMPAIO JR., 1999 e 2021).

Padrão de reprodução do capital e organização territorial

Jaime Osório afirma que “cada padrão de reprodução do capital apresenta especificidades quanto ao uso que se faz do espaço geográfico. O capital intervém no território de maneiras diversas, segundo as necessidades particulares que sua metamorfose exige” (OSÓRIO, 2012a, p. 73). Por padrão de reprodução do capital, entendem-se as

formas como o capital se reproduz em períodos históricos específicos e em espaços geoterritoriais determinados, tanto no centro como na semiperiferia e na periferia, ou em regiões no interior de cada um deles, considerando as características de sua metamorfose na passagem pelas esferas da produção e da circulação (como dinheiro, meios de produção, força de trabalho, novas mercadorias, dinheiro incrementado), integrando o processo de valorização (incremento do valor e do dinheiro investido) e sua encarnação em valores de uso específicos (calças, rádios, celulares, tanques de guerra), assim como as contradições que esses processos geram. [...] A categoria de padrão de reprodução do capital estabelece, assim, mediações entre os níveis mais gerais da análise (modo de produção e sistema mundial) e os níveis menos abstratos ou histórico-concretos (formação econômico-social e conjuntura). Dessa forma, se alimenta dos aportes conceituais e metodológicos presentes nos níveis mais abstratos,

mas exige aportes conceituais e metodológicos que lhe são próprios (OSÓRIO, 2012a, p. 40-41, destaque no original).

Consideramos só ser possível analisar a organização socioespacial de um país e de suas regiões dentro do processo geral de acumulação em âmbito mundial, articulado em múltiplas escalas e a partir do ciclo do capital dentro do padrão de reprodução predominante em cada momento. Ou seja, em cada etapa histórica, há uma forma de organizar a produção e a circulação que redefine o uso e a ocupação dos territórios, dentro de uma divisão internacional do trabalho que especializa/diversifica e integra/desintegra as economias nacionais e subnacionais no sistema econômico mundial hierarquizado, o que nos remete à interpretação de Rofman (1974) e ao conceito de território usado (SANTOS e SILVEIRA, 2011)

À predominância de um padrão de reprodução do capital corresponde um padrão de organização espacial, cuja forma só poderá ser apreendida em níveis mais concretos de análise, que possibilitem desvelar como o movimento geral do capital se manifesta efetivamente no território, alterando ou influenciando a (re)localização das atividades produtivas, os padrões de urbanização, os movimentos migratórios, as políticas (macroeconômicas, regionais, urbanas etc.), o mercado de trabalho, os investimentos em infraestrutura, entre outros.

Cada país, região ou espaço sub-regional inserido no processo geral de acumulação é forçado a se adaptar às exigências do padrão de reprodução dominante, decorrente do movimento mais geral do capital, especialmente em países subdesenvolvidos, dependentes e subordinados às exigências do imperialismo. Conforma-se, assim, uma divisão territorial (nacional e internacional) do trabalho marcadamente heterogênea, na qual as partes encontram-se muito mais interrelacionadas. Redefine-se, na transição de um padrão para outro, a dinâmica regional e urbana

nos países, ainda que as marcas do padrão anterior permaneçam no seguinte, não sendo, de forma alguma, apagadas ou mesmo superadas. As formas espaciais que emergem em cada lugar são específicas às suas estruturas socioeconômicas e movem-se de acordo com o processo de reprodução do capital em cada conjuntura específica, a que Moreira (1996) fez menção.

Sormani (1977) nos lembra de que toda prática humana se desenvolve sobre um espaço dado, cujas características qualitativas e quantitativas o condicionam. Esse espaço assume formas, disposições e estruturas particulares em cada formação socioespacial (SANTOS, 1977; ARUTO, 2015), as quais dão conta da natureza e da especificidade histórica dos tipos de organização societária imperantes, que ordenam e legitimam essas práticas.

O estudo das formas que a organização espacial da sociedade assume, seja essa organização definida “espontaneamente” pelas forças do mercado, seja estatalmente condicionada, deve necessariamente ligar-se às condições concretas do processo de desenvolvimento do modo de produção dominante dentro de uma formação social específica.

Serão as mudanças que se processam nessa organização que determinarão as novas condições de utilização e conformação do território, o papel de cada um dos assentamentos, a maneira de interconexão entre si e a estrutura interna das diferentes regiões e do sistema regional em seu conjunto (SORMANI, 1977, p. 160).

É importante deixar claro que a combinação entre os elementos naturais e os construídos determina a organização espacial, que varia em cada momento histórico, movendo-se de acordo com as transformações socioeconômicas e com os interesses que se materializam na política econômica (tema do segundo capítulo) e no uso dos fundos públicos (tema do sétimo capítulo). Consideram-se aqui como sinônimos os termos “estrutura territorial”, “configuração espacial”, “formação espacial”, “arranjo espacial”, “espaço geográfico”, “espaço socialmente

construído” ou simplesmente “espaço”, seguindo a indicação de Corrêa (1986).

Importa apreender que essa organização acumula formas herdadas do passado, o que a torna um fato duradouro, embora em constante mudança, e que ela não é apenas um reflexo da sociedade, mas também uma base indispensável para a sua reprodução. Isso significa que as condições presentes são determinantes para as condições futuras de reprodução da sociedade e que as estruturas, formas e funções das regiões na divisão territorial do trabalho tendem a alterar-se mais lentamente, apesar dos processos muitas vezes acelerados que agem sobre elas².

Essa organização coloca em constante conflito os diferentes grupos sociais (luta de classes) e as diversas frações do capital (luta na classe) que disputam entre si o ordenamento territorial. Esse processo implica o acirramento da disputa regional pelo acesso aos fundos públicos e o maior enfrentamento dos entes subnacionais pela localização do capital e de seus investimentos, bem como pelo uso e pela ocupação do território, fatos que se aprofundam em um país federativo, populoso, de porte continental e estruturalmente desigual como o Brasil. A organização espacial é resultado, também, das políticas macroeconômicas e dos interesses que, a cada momento, definem as articulações do país com a economia internacional, como se discutirá no capítulo seguinte.

2 Sobre processo, estrutura, função e forma na organização espacial, ver Corrêa (1986) e Santos (1985). Rofman (1974), sem usar esses termos, faz análise parecida.

Uma proposta de periodização econômica da organização territorial no Brasil³

O Quadro 1.1, adaptado de Macedo (2010a), sintetiza os processos de organização do território brasileiro nos três padrões de reprodução do capital descritos por Osório. Ainda que Osório comece sua periodização no séc. XIX, naquilo que ele definiu como padrão agromineiro de reprodução do capital, que prevaleceu na América Latina até o início do séc. XX, é importante destacar que o primeiro padrão de configuração espacial do Brasil vai da colônia (séc. XVI) até a década de 1920 e foi caracterizado pela predominância do capital mercantil (CANO, 2011), que articulava as diferentes economias regionais com o exterior e definia, *pari passu*, o papel e as características do urbano.

Quadro 1.1 — Brasil: padrões de reprodução do capital e organização espacial

Características, processos e estruturas	Características, processos e estruturas/ Período		
	Até 1929	1930-1980	pós-1980
Padrão de reprodução do capital	Agromineral	Urbano-industrial (industrializante)	Exportador de especialização produtiva
Fração do capital predominante	Capital comercial	Capital industrial	Capital financeiro
Ideologia geográfica	Ocupar/civilizar	Modernizar	Globalizar
Organização da atividade econômica	Descentralizada	Concentrada	processo de desconcentração

3 Essa passagem e a próxima estão baseadas em Macedo (2010), especialmente o segundo capítulo.

Características, processos e estruturas	Características, processos e estruturas/ Período		
	Até 1929	1930-1980	pós-1980
Política regional	Ocupação do território/ combate às secas	Combate às secas (até 1959)/ combate aos desequilíbrios regionais (pós-1959)	Declínio das políticas regionais/ ascensão da guerra fiscal, dos localismos e estímulo às infraestruturas para exportação
Política urbana	Acampamentos/ semeadura	Controlar os efeitos do crescimento econômico	Estimular o crescimento econômico criando oferta de infraestrutura para atração de capital
Organização territorial	Arquipélago regional e urbano	Integração do mercado interno (hierarquização da rede urbana)	Articulação local-global
Urbanização	Dispersa/ concentrada	Metropolitana	Extensiva/cidades médias
Infraestrutura	Fatores naturais como principais determinantes da estruturação do território	Montagem das condições materiais da integração territorial	Voltada para a integração competitiva (Eixos, IIRSA, PAC...)
Sistema interno de transporte	Cabotagem e navegação de rios	Ferrovias (séc. XIX)/sistema rodoviário (séc. XX)	Sistema multimodal
Interação territorial	Muito fraca	Forte	Forte, mas ameaçada (“fragmentação”)

Características, processos e estruturas	Características, processos e estruturas/ Período		
	Até 1929	1930-1980	pós-1980
Integração econômica das regiões	Forte com o exterior, mas subordinada externamente	Forte internamente, mas subordinada externamente	Forte internamente e muito subordinada externamente (“fragmentação”)
Sistema interno de transporte	Cabotagem e navegação de rios	Ferrovias (séc. XIX)/sistema rodoviário (séc. XX)	Sistema multimodal
Interação territorial	Muito fraca	Forte	Forte, mas ameaçada (“fragmentação”)
Integração econômica das regiões	Forte com o exterior, mas subordinada externamente	Forte internamente, mas subordinada externamente	Forte internamente e muito subordinada externamente (“fragmentação”)
População/ migrações	Congelada no território/ migrações internacionais e deslocamentos internacionais compulsórios	Migrações internas (rural/ urbano)/ concentração metropolitana	Migrações (urbano-urbano) em direção às cidades médias no interior do país ou nas áreas metropolitanas
Obra-síntese	Raízes da concentração industrial em São Paulo	Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930- 1970)	Desconcentração produtiva regional no Brasil (1970-2005)

Fonte: Macedo (2010a).

A organização espacial no padrão de reprodução do Brasil pré-1930

A inserção da economia brasileira no sistema-mundo caracterizava-se, desde a invasão portuguesa, por um crescimento para fora, que revelava uma economia com fortes vínculos externos, no que tange tanto à geração de renda, via exportações, como ao atendimento das demandas por bens manufaturados, via importações.

Somente parte do consumo era atendida pela produção local ou regional. Outra característica desse período foi a dificuldade de integrar o território brasileiro através da articulação de economias regionais, que se mantinham relativamente autônomas e com relações de produção e de trabalho diferenciadas, embora o escravismo predominasse por toda a colônia. Esse escravismo garantiu — junto com o controle da terra — a unidade territorial da América portuguesa e definiu os contornos da segregação social, que perdura até os dias de hoje.

As cidades coloniais não representavam os nós de uma rede articulada. Ao contrário, por constituírem as sedes da burocracia e, principalmente, do capital comercial, suas funções dirigiam-se a realizar a ligação da produção regional à circulação internacional de mercadorias. Essa característica foi fundamental para promover uma urbanização atípica, que não decorreu da clássica separação campo-cidade, tampouco se ligou ao crescimento industrial (SINGER, 1968; OLIVEIRA, 1982).

A rede de cidades, fraca e pouco integrada, refletia as condições materiais do processo de acumulação e de dominação externa da economia brasileira, pela predominância de uma cidade portuária, que articulava sua hinterlândia. Essa hinterlândia era formada por núcleos dispersos pelo interior, porém parcamente povoados e com uma baixíssima divisão social do

trabalho, indicadora do limitado grau de diversificação funcional dos seus “aglomerados urbanos”.

O resultado foi a constituição de um (frágil) embrião de sistema de cidades, marcado pelo caráter disperso e concentrado (AZEVEDO, 1956; FARIA, 1976, 1978 e 1991), com as atividades econômicas mais dinâmicas e diversificadas concentradas no litoral, em poucos núcleos portuários mais adensados, e com uma população dispersa no interior, atrelada a atividades de subsistência, ou, quando muito, a atividades complementares às principais culturas de exportação em diferentes períodos, com baixa produtividade e técnicas rudimentares, como foi o caso da pecuária sertaneja (PRADO JR., 1942; FURTADO, 1959; ANDRADE, 1973).

Foi naquelas estruturas produtivas dominadas pelo capital comercial do período colonial que uma parcela da população ficou “congelada”, dispersa em um amplo território, como lembra Faria (1976). É essa base populacional que seria mobilizada pela industrialização substitutiva (FARIA, 1976, p. 98) do período pós-1930, para a qual foram determinantes os intensos fluxos migratórios interestaduais (SINGER, 1979) de sentido rural-urbano.

População para ser superexplorada e território para ser extensivamente exaurido é o binômio que caracteriza toda a história da organização socioeconômica e espacial do país. Assim, a lógica colonial — atualizada em cada etapa histórica da acumulação capitalista — repõe a condição periférica originária da formação do país e a necessidade de contínua acumulação primitiva, a qual tem por alvo os fundos territoriais (MORAES, 2002) que dão acesso aos fundos públicos.

A dependência externa apresenta como contrapartida a voracidade interna na ocupação dos fundos territoriais e na expansão extensiva da produção, praticada em ritmo determinado pelo mercado internacional de produtos agrominerais do

primeiro padrão de reprodução do capital latino-americano, a que faz referência Osório (2012a e 2012b).

O resultado dessa conjuntura circunscreve seu espaço, regionalizando a história brasileira em ciclos econômicos (MORAES, 2002, p. 181), que, a despeito de suas especificidades, mantêm a subordinação externa do território e a segregação social interna. O estatuto da escravidão é a mais acabada mostra da exclusão e da violência contra a força de trabalho no Brasil; porém, outras formas subsistem após 1888.

Cidades coloniais, como Recife, Belém, Rio de Janeiro, São Luís e Salvador — todas litorâneas —, representavam os nós de frágeis redes regionais pouco desenvolvidas, que tinham no exterior seus centros de decisão, seja por imposição da política metropolitana (período colonial), seja por subordinação econômica imperialista (período pós-colonial).

Criadas antes de uma verdadeira divisão campo-cidade (OLIVEIRA, 1982), as cidades coloniais brasileiras consistiram em um reflexo da estrutura latifundiária que sustentou as grandes monoculturas exportadoras e da lógica mercantil de ocupação do território, que lhe conferiam o sentido da colonização (PRADO JR., 1942), a qual se manteria de forma adaptada nos diferentes padrões de reprodução do capital.

As atividades agroexportadoras foram incapazes de gerar uma rede urbana articulada, dados o caráter autárquico da produção mercantil, o latifúndio escravista e o vazamento do excedente, que impediam maior divisão social do trabalho. Não obstante, são elas que explicam o aparecimento de cidades polarizadoras, cujas funções de sedes da burocracia e do capital comercial conferiram-lhes um papel que perduraria ao longo de todo o nosso processo de organização territorial, ainda em curso no séc. XXI: ligar os interesses das elites territorialmente espalhadas no país às oportunidades oferecidas pelo aprofundamento

da circulação internacional de capital, processo sustentado pela destruição da natureza e pela segregação social.

A organização do território e a possibilidade de adensamento das redes de cidades que estruturam as diversas regiões do país dependiam: 1) da estrutura fundiária da propriedade; 2) da capacidade de retenção interna do excedente que, no período pré-1930, era apropriado, em grande parte, no exterior; e 3) do ritmo da divisão social do trabalho, que estava (e está) diretamente relacionado aos pontos 1 e 2.

No padrão de reprodução agromineiro exportador, a que se refere Osório (2012a e 2012b), apenas a cafeicultura paulista, a partir da segunda metade do séc. XIX, conseguiu gestar uma rede urbana capaz de dar suporte à acumulação, graças: a) à capacidade maior de retenção de seu excedente, como demonstrou detalhadamente Cano (1977); b) à divisão social do trabalho mais avançada, a qual se refletiu numa separação campo-cidade não verificada nas outras regiões que passaram por ciclos agro-exportadores; c) à estrutura de propriedade rural não tão concentrada como no Nordeste, tampouco fragmentada como no Espírito Santo e em parte do Sul do país, como também descreveu Cano (1977 e 1981); e d) ao avanço das relações assalariadas.

Dado o sentido da colonização (PRADO JR., 1942), redes de infraestrutura competiriam diretamente com os lucros, que deveriam ser apropriados externamente. Disso resultou a localização da produção e das cidades, que articulava a hinterlândia exportadora prioritariamente próxima a rios e mar, facilitando a circulação de mercadorias a custos mais reduzidos. Esse processo define uma conformação territorial que perdura até hoje no Brasil, com o predomínio da ocupação econômica e populacional no litoral.

Do ponto de vista interurbano, observar-se-ia pouca integração do território, fragmentado em células exportadoras, com vias internas de comunicação pouco estruturadas. Do ponto

de vista intraurbano, as cidades, especialmente as coloniais, apresentar-se-iam desordenadas, sem planejamento, conforme salientou Sérgio Buarque de Holanda (1936), visto que elas deveriam cumprir a função de sede da burocracia e, principalmente, de elo entre o uso extensivo e predatório do território e o mercado internacional. Por isso, o autor afirmou que as cidades coloniais brasileiras foram semeadas em contraposição à experiência da América espanhola, embora haja contestação a essa ideia (VIerno, 2003).

A organização espacial no país começaria a se alterar em velocidade crescente quando se internalizou no território brasileiro uma parcela maior do excedente gerado aqui. Foi o que se observou com a produção do café em bases capitalistas, a partir da segunda metade do séc. XIX, e com o projeto de industrialização que, no pós-1930, modernizou e urbanizou o país. As economias regionais avançaram em suas articulações: primeiro, comercialmente; depois, produtivamente, com os fundos públicos a cumprir um importante papel no processo de integração do mercado nacional entre 1930 e 1980.

As economias regionais apresentavam diferenças herdadas das formas de uso e de ocupação de seus territórios, visto que foram organizadas, especialmente no séc. XIX e no início do XX, a partir de distintas relações de produção (assalariamento em São Paulo; aviamento no Norte; colonato no Sul; cambão no Nordeste; pequenas propriedades familiares no Espírito Santo etc.). Constituiu-se no país um mosaico de grande diversidade econômica regional e de relações de trabalho, que permitiria ao capital mover-se por todo o território nacional, redefinindo a localização dos investimentos de acordo com as exigências do padrão de reprodução e as oportunidades emergentes em cada conjuntura.

O Brasil no padrão de reprodução do capital urbano-industrial (PRCUI)

Ao contrário do período precedente, marcado pelos arquipélagos regionais, com suas produções descentralizadas e suas redes urbanas macrocefálicas e desarticuladas, a integração do mercado nacional, impulsionada pelo crescimento industrial, significou a articulação comercial, produtiva e financeira das economias regionais, assim como a constituição e o adensamento de uma rede urbana de caráter nacional, comandada pelo capital majoritariamente localizado no Centro-Sul do país, nucleado na cidade de São Paulo e no que viria a ser a sua região metropolitana.

O Brasil conseguiu construir no pós-Segunda Guerra, num período marcado por grande excepcionalidade na ordem internacional, as bases de um mercado interno que, embora incompleto e excludente, apresentou suficiente dinamismo para levar adiante a montagem do maior parque industrial latino-americano, com a associação entre os capitais privados (nacionais e estrangeiros) e o capital público nacional.

A economia brasileira se tornaria um lócus privilegiado para investimentos internacionais, que se aproveitaram de um mercado dinâmico e crescente. Esse mercado foi impulsionado por um acelerado processo de urbanização e pela concentração de renda que marcava o surgimento de uma classe média urbana, beneficiária das atividades advindas da transformação produtiva e da constituição de uma burocracia pública, montada para sustentar esse processo e decorrente dele.

Essa urbanização inseria na economia mercantil uma expressiva parcela de migrantes vindos do campo e alterava os padrões demográficos interurbanos, pelo esvaziamento das cidades menores e pelo crescimento das metrópoles, em decorrência de um intenso processo de migração rural-urbana pós-1950. Os

espaços intraurbanos também se alteravam, em razão da desordenada ocupação das maiores cidades e do processo de segregação socioespacial que caracterizaria todas elas.

O padrão de organização espacial que emergirá nessa sociedade em acelerada transformação será concentrado economicamente e hierarquizado territorialmente, com a refuncionalização dos antigos centros urbanos regionais. Esses locais passam a sofrer a influência direta das decisões de investimento dos capitais forâneos, não apenas dos extrarregionais, em especial dos oriundos do Sudeste, mas, principalmente, daqueles do exterior, sobretudo a partir do Plano de Metas (1956-1960), quando o país passou a receber um volume maior de investimentos diretos estrangeiros, constituindo aquilo que Campos (2009) chamou de Complexo Multinacional.

De modo atrelado a esse movimento, observa-se a montagem de infraestruturas urbanas e regionais necessárias para sustentar o novo padrão de reprodução do capital, que se consolida com a industrialização pesada entre 1956 e 1980. Essas infraestruturas reforçaram a concentração econômica no Sudeste, especialmente na Região Metropolitana de São Paulo, epicentro desse novo padrão.

Ao mesmo tempo, atuando no sentido da descentralização, a Marcha para o Oeste, a construção de Goiânia (1942) e a transferência da capital federal para Brasília (1960) foram decisivas para a organização territorial do país, tornando-a mais interiorizada. Nesse contexto, houve esforço tanto de desconcentração produtiva e territorial como de geração de novas oportunidades de acumulação de capital para além de seu *core* industrial, com o aproveitamento dos fundos territoriais à disposição do capital para uma nova rodada de acumulação.

A articulação do mercado interno promoveu maior integração das cidades; integração expressa no aumento dos fluxos de mercadorias, serviços, informações, pessoas e capital entre elas.

Para isso, cumpriu papel fundamental a montagem de toda a infraestrutura básica capitaneada pelo Estado nacional, especialmente as redes de telecomunicação (telégrafos, correios, radiodifusão, televisão e telefonia) e de transportes (rodoviário, principalmente, mas também ferroviário, aeroportuário e de sistemas intermodais). Investimentos públicos nas metrópoles e nas capitais estaduais sustentaram a expansão industrial e a do consumo.

As migrações internas tornaram a reprodução da força de trabalho um fenômeno cada vez mais urbano, o que exigiu do setor público a ampliação dos equipamentos citadinos, ainda que eles tenham se mantido historicamente abaixo das demandas sociais. Essa carência agravou os problemas das grandes cidades pós-1960, em decorrência do que Cano (1988) denominou “urbanização caótica”. Essa é uma das expressões territoriais da superexploração da força de trabalho no país.

A maior divisão social do trabalho advinda da industrialização e a integração produtiva e territorial dela decorrente geraram maiores: (i) propensão a consumir nos espaços urbanos; (ii) fluidez de pessoas e de mercadorias pelo território; e (iii) crescimento acelerado das principais cidades posicionadas hierarquicamente no topo da rede urbana (São Paulo e Rio de Janeiro, estando essa última já em decadência econômica). Além disso, houve o aparecimento de novos e/ou o adensamento de antigos centros urbanos, que cumpririam o papel de articuladores dos espaços econômicos sub-regionais com os centros maiores e desses com as metrópoles.

As montagens da indústria e da infraestrutura foram decisivas na integração territorial, porque costuraram os arquipélagos regionais e urbanos e ampliaram o espaço de valorização do capital para além do *core* industrial, assim como criaram as condições para a desconcentração econômica que viria em seguida. Essa desconcentração foi resultante, em parte, da política

regional e dos fundos públicos, que deslocaram o predomínio da intervenção hidráulica no Nordeste, herdada do padrão anterior — e consagrada nas constituições de 1934 e 1946 — para outra, mais coerente com o novo padrão de reprodução do capital, que exigia uma integração territorial e produtiva das regiões. Cumpriu importante papel nesse *desideratum* a criação do Banco do Nordeste, no ano de 1952, e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, em (SUDENE), em 1959.

Todas as regiões e todos os espaços sub-regionais tornam-se *loci* potencialmente disponíveis para a acumulação ampliada do capital, moldando a dinâmica regional e urbana brasileira à lógica do investimento e da acumulação do capital produtivo, sobretudo o industrial transnacional, sob a orientação dos instrumentos de política econômica. O mercado nacional foi substituindo o setor externo no processo de acumulação, o que resultou em aumento contínuo do comércio inter-regional, no qual São Paulo passava a desempenhar um polo de convergência, conforme se mostrará no capítulo 4.

A integração do mercado nacional foi o mais importante efeito da industrialização no desenvolvimento regional brasileiro e no processo de ordenamento espacial, porque estimulou a constituição de uma estrutura produtiva, nos diversos estados e regiões, complementar ao centro industrial e entre si, embora tenha aumentado a concentração da indústria de transformação em São Paulo, mesmo com as regiões apresentando taxas de crescimento elevadas (CANO, 1981).

Do ponto de vista inter e intraurbano, a urbanização acelerada criou oportunidades para que o capital mercantil das diversas regiões aproveitasse o ciclo de crescimento, preenchendo espaços que, àquele momento, não interessavam aos capitais externo e nacional de grande porte. Foi o caso, por exemplo, da construção civil residencial e de alguns serviços de utilidade pública, que puderam contar com o excedente da

força de trabalho regional. Em ambos, os capitais locais puderam pressionar as municipalidades para promoverem verdadeiros processos de acumulação por espoliação (HARVEY, 2003), via controle da legislação. Essa situação pode ser observada nos casos do aumento do perímetro urbano, dos macrozoneamentos e das concessões de serviços públicos, como os de transporte urbano e de coleta de lixo, ainda que sempre seletivamente direcionados para o atendimento das classes médias e altas.

A segregação socioespacial, aprofundada pela “urbanização caótica” (CANO, 1988), ampliou os mecanismos de superexploração da força de trabalho, na medida em que a classe trabalhadora de baixa renda, com remuneração abaixo do necessariamente adequado para a sua reprodução, usa o tempo de que dispõe para a autoconstrução residencial na periferia urbana e em deslocamentos cada vez maiores para o local de trabalho, o que favorece a acumulação do capital nativo.

A dinâmica do mercado interno possibilitou a simbiose de múltiplas frações do capital que conseguiram se valorizar dentro de uma certa divisão funcional, a qual indicava o poder de cada uma delas para ordenar o espaço econômico, no qual se inseriam regionalmente, a partir das orientações mais gerais do imperialismo. Numa economia na qual quase tudo estava por ser feito, no sentido de preparar o terreno para uma nova articulação com o mercado internacional no pós-1930, para a qual a integração do mercado interno era condição fundamental, os investimentos realizados promoveram altas taxas de crescimento por todo o território, sem, no entanto, resolverem os problemas sociais, herdados do passado colonial escravista.

Mas, como tudo que é sólido desmancha no ar, o sonho do nacional-desenvolvimentismo de autodeterminação da economia brasileira, erigido no padrão de reprodução do capital urbano-industrial, esvai-se com as mudanças na ordem mundial, que redefiniram o papel do Brasil na divisão internacional do

trabalho, ao imporem um novo padrão de reprodução do capital. O entendimento desse novo padrão pressupõe a apresentação das mudanças na economia mundial no último quartel do séc. XX. É o que faremos a seguir.

POLÍTICA ECONÔMICA, INSERÇÃO EXTERNA E ORGANIZAÇÃO ESPACIAL: UMA REFLEXÃO PARA O BRASIL

A resposta que tivemos
Foi violenta pressão
Sobre nossa economia
Por esta justa razão
Obrigando-nos a ceder
Pois não podemos vencer
A triste situação.

(Minelvino Francisco Silva. **A carta de Getúlio**. Itabuna (BA))

Observações iniciais

Existe uma relação direta entre as transformações econômicas do final do séc. XX e os impactos na organização espacial decorrentes da emergência do Padrão de Reprodução do Capital Exportador de Especialização Produtiva (PRCEEP), que marcará a inserção da economia brasileira na internacional nessa quadra histórica. É sobre esse tema que este capítulo discorrerá.

Apresenta-se como o desmonte do arranjo institucional de Bretton Woods, em resposta à crise de acumulação capitalista no final dos anos 1960, e a posterior reafirmação da hegemonia americana foram procedidos pelo avanço de políticas macroeconômicas que favoreceram a financeirização mundial da economia e o aprofundamento da dependência e da subordinação externa do Brasil ao imperialismo.

As mudanças verificadas geraram um processo de reestruturação da base produtiva, que modificou a geografia econômica de países e regiões, aumentando-lhes a inserção na economia internacional e alterando os seus padrões de comércio exterior, com o declínio relativo da indústria de transformação e a ascensão das atividades intensivas em “recursos naturais” nas economias da América Latina. Esse processo interditou a continuidade da montagem de um SEN autodeterminado, que se esboçava no padrão anterior.

Embora tenham impactado as economias nacionais com temporalidades distintas, esses processos foram decisivos para a organização espacial dos países nas últimas quatro décadas e para o ressurgimento da discussão territorial em diversas áreas do conhecimento, inclusive na Economia. Nessa área, dá-se azo aos *localismos* normalmente associados ao imperativo de maior conexão dos lugares à economia mundial, alterando o sentido das políticas urbano-regionais, a partir da ideia-força da integração competitiva das cidades e das regiões à ordem globalizada.

É importante destacar que as pressões de ordem internacional e a coalizão interna de poder reforçaram o PRCEEP, através das políticas macroeconômicas. Trata-se de um padrão sustentado na expansão do agronegócio e da indústria extrativa, que são atividades intensivas em “recursos naturais” e que se conectam diretamente ao mercado internacional, sob o comando do capital financeiro. Desse processo, resultaram formas de organização espacial que significaram, no caso brasileiro, a ocupação

de áreas mais interiorizadas, com o aumento de sua urbanização e a modificação na organização territorial, em razão da emergência de investimentos em infraestrutura de transporte e de logística necessários para o escoamento das *commodities* para o mercado internacional. Com isso, geraram-se novas formas de uso e ocupação do território, como se discutirá adiante.

Macroeconomia, neoliberalismo e ajuste espacial: a geografia do capitalismo contemporâneo

A maior orientação externa da economia brasileira no período pós-1980, a perda de dinamismo do mercado interno e seus impactos sobre o território nacional encontram-se diretamente relacionados às transformações da economia internacional após o fim da institucionalidade de Bretton Woods e às políticas macroeconômicas neoliberais que avançaram no país na década de 1990. Tais políticas criaram as condições para a continuidade (e o aprofundamento) da inserção do Brasil na globalização, a partir do PRCEEP. Esse movimento provocou importantes alterações na organização espacial do país, que passou a ser guiada, cada vez mais, pelo capital externo, sob dominância financeira, que impôs maior internacionalização da economia brasileira e dela se beneficiou, interditando o desenvolvimento nacional autônomo.

O ponto de partida para compreender a inserção do Brasil na globalização e o novo padrão de reprodução do capital é a política econômica brasileira. Ela produziu mudanças estruturais na economia e um ordenamento espacial que atenderam, precipuamente, aos interesses imperialistas e que consolidaram o uso e a ocupação do território em benefício principalmente da acumulação de um tipo de capital: aquele que se conecta aos circuitos internacionais da produção e do consumo comandados pelas finanças mundializadas. Entender a relação entre a

macroeconomia e a geografia é o nosso ponto de partida. É o que tentamos fazer a seguir.

A expansão mundializada do capital cria e recria hierarquias e promove uma desigual distribuição territorial da atividade econômica e da riqueza. Essa expansão transforma e modifica a paisagem e o modo de vida das populações e dos lugares, num movimento que “tanto cria como destrói os fundamentos geográficos — ecológicos, espaciais e culturais — de suas próprias atividades, construindo um mundo à sua imagem e semelhança” (HARVEY, 2005, p. 40). O desenvolvimento geográfico desigual e combinado da acumulação capitalista (SMITH, 1988; HARVEY, 2004 e 2005) se aprofunda com o avanço da internacionalização dos mercados no quartel final do séc. XX, internacionalização essa impulsionada pela reestruturação produtiva e pelas políticas neoliberais de desregulamentação dos mercados, que promoveram maior fluidez do capital, sob dominância financeira.

A reestruturação produtiva promoveu deslocamentos espaciais da atividade econômica, especialmente da indústria de transformação, e redefiniu o destino locacional dos investimentos. Tal movimento determinou (re)especializações produtivas de algumas regiões, incorporações de outras à indústria manufatureira e para os serviços mais sofisticados, além de processos de desindustrialização, tanto nas economias desenvolvidas como nas subdesenvolvidas — nessas últimas, de forma precoce. Criou-se uma nova imbricação territorial da produção, da circulação e do consumo, que promoveu mudanças substantivas nas relações financeiras e de comércio exterior entre países e/ou blocos regionais, com adaptações dos espaços sub-regionais.

O impulso dado pelo IDE americano à economia mundial no pós-Segunda Guerra e a recuperação das economias europeias e japonesa forçaram os EUA a abrirem sua economia para acomodar a expansão produtiva e comercial impulsionada pelo capital transnacionalizado, gerando déficits comerciais crescentes na

economia estado-unidense, que estão “na raiz da ruptura definitiva do sistema de Bretton Woods e da crescente liberalização financeira imposta pela potência hegemônica aos demais países a partir da década de 1980” (TAVARES e BELLUZZO, 2004, p. 125).

A promoção de taxas de câmbio flutuantes e as liberalizações financeiras, comerciais e de investimento aceleraram a financeirização, alimentada pelos déficits gêmeos da economia americana, a partir das desregulamentações dos mercados, pois,

com a ruptura sistêmica da década de 70, a “acumulação” de ativos financeiros ganhou na maioria dos países *status* permanente da gestão de riqueza capitalista, e o rentismo se ampliou de forma generalizada. Aceleraram-se mudanças na composição da riqueza social do mundo capitalista e acentuaram-se assimetrias de crescimento entre países e distribuição de rendas interclasses (TAVARES e BELLUZZO, 2004, p. 126).

A geografia econômica mudaria desde então. A Ásia assumiria destaque crescente e a América Latina, declinante, na divisão internacional do trabalho — invertendo o papel que tiveram até então no direcionamento do IDE. Com forte predominância financeira sobre a atividade produtiva, esse novo estágio da acumulação se caracteriza pela extrema fluidez do capital, cujos ciclos de valorização são encurtados. Promove-se maior compressão tempo-espço (HARVEY, 1992), permitindo uma valorização global do capital, que força a abertura dos mercados para obter maior mobilidade e provoca alterações na organização dos territórios, os quais orientam esforços crescentes para se tornarem atrativos aos IDE.

A direção dos investimentos é redefinida a partir de decisões microeconômicas das grandes corporações transnacionais, num ambiente macroeconômico pavimentado por políticas neoliberais que “homogeneízam” as condições objetivas para a valorização mundial dos negócios, a despeito das especificidades que assumem em cada país. Sob o comando das finanças mundializadas e com o caráter cosmopolita que assumiram a produção e o consumo em todos os países, a indústria perde progressivamente sua base nacional, e o mercado interno torna-se menos relevante para muitas economias subdesenvolvidas.

O fato de os países terem, desde então, mais dificuldades para arbitrarem suas políticas monetária e cambial em decorrência da mundialização financeira não significou o fim do Estado-Nação, como sugeriu Ohmae (1996), e de seus instrumentos de política econômica. Ao contrário, os Estados ganham destaque, seja pelo papel da política econômica, que garante os fundamentos macroeconômicos da acumulação financeira, seja pela emergência do imperialismo em novas bases.

Sem os Estados seria impossível articular os interesses das elites locais aos circuitos internacionais de valorização da riqueza. Também o processo de globalização não ocorreria na velocidade verificada sem algum tipo de pactuação, mediada pelo Estado, entre os capitais externos e os nacionais. Esses, na condição de sócios menores, buscam preservar seus espaços de valorização, razão pela qual o controle privado do território e a superexploração da força de trabalho — cujas regulações continuam circunscritas ao espaço nacional — são estratégicos nesse jogo.

Tavares (2000) percebeu isso no caso brasileiro, quando denunciou que historicamente “existem fundadas razões para atribuir importância fundamental às dimensões econômicas e políticas da ocupação e do domínio privado e político do território” (TAVARES, 2000, p. 136), a partir de um pacto de dominação

interna, que promove a aliança entre os interesses de suas elites “cosmopolitas” e os agentes do dinheiro mundial, o que mantém as condições de subdesenvolvimento “e segregação social qualquer que fosse a inserção internacional do capitalismo brasileiro” (TAVARES, 2000, p. 138). Se as condições externas são fundamentais para entender o tipo de inserção dos países na ordem global, os determinantes internos — por meio de suas políticas econômicas, mas não apenas — cumprem papel decisivo nesse processo.

O Estado tornou-se estratégico nesse novo ciclo de acumulação, através dos instrumentos de política econômica e do financiamento da dívida pública, os quais orientam as relações entre as economias nacionais e reorientam suas relações externas. A concentração do capital com dispersão geográfica (re)definiu uma divisão mundial e territorial do trabalho profundamente assimétrica, na qual alguns espaços se articulam diretamente à economia internacional, especializando-se na produção de bens intensivos em “recursos naturais”, direcionados majoritariamente ao mercado externo. As regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil são exemplos disso, uma vez que, para garantir essa conexão, foi fundamental a presença do Estado, por meio da política econômica, do fundo público e do manejo da legislação de uso e ocupação do território, expressa em permissividade ambiental, além do desmonte da legislação trabalhista, com o fito a ampliar a superexploração da força de trabalho para garantir a competitividade internacional da produção interna.

Alavanca-se a produção de mercadorias intensivas nos dois principais ativos de que dispõem as economias subdesenvolvidas: “recursos naturais” e força de trabalho, a qual passa a ser cada vez mais superexplorada, com intensificação das atividades, alta jornada laboral e salários baixos, que garantem — via redução de custos — uma produção competitiva internacionalmente.

Observam-se, nesse reordenamento geográfico da produção, objetivos diferentes do imperialismo, se comparados ao que se verificou na industrialização da periferia durante o PRCUL. Nesse período, as empresas transnacionais estavam interessadas em ocupar mercados em expansão, ao combinar crescimento industrial com adensamento do mercado interno e maior urbanização, com importante redefinição das relações sub e inter-regionais.

Foi isso que permitiu a parte da periferia, especialmente a latino-americana, avançar na diversificação de suas estruturas produtivas e alterar, parcialmente, seu papel na divisão internacional do trabalho. Agora, ao contrário,

a atratividade desses espaços para as grandes corporações está muito mais nos baixos custos do que na potencialidade dos mercados locais. Do lado dos candidatos a recebedores desses “investimentos”, há uma corrida frenética a fim de oferecer condições o mais satisfatórias possíveis para atraí-los. Isso implica não apenas forte subsídio estatal direto ou indireto, como principalmente a supressão de direitos trabalhistas, com a desregulamentação e a flexibilização dos mercados de trabalho (PAULANI, 2008, p. 128).

As “regiões ganhadoras” são adaptadas para atender às exigências da produção e das exportações de *commodities*, o que reforça as contradições históricas entre o bem-estar das populações locais e os interesses do imperialismo, o qual se apropria dos principais ativos do território onde penetra: a força de trabalho, a natureza e as culturas locais. O uso dos recursos públicos para a construção da infraestrutura destinada à ligação dessas regiões com o exterior é estratégico nesse movimento.

Parcela importante da população fica à margem desse processo. Sobra para ela a superexploração do trabalho e/ou políticas compensatórias sociais de caráter focalizado. Em relação aos povos que tradicionalmente ocupavam as áreas agora capturadas para a produção de *commodities*, ocorre um processo de desterritorialização e a impossibilidade de reproduzirem as suas vidas com outras formas de organização do trabalho que não aquelas direcionadas para o mercado global, sob dominância financeira.

A atual fase do capitalismo distingue-se da precedente pelo avanço tecnológico nas áreas de telecomunicação e de transmissão de informações, bem como pela montagem de redes infra-estruturais que permitem ligações locais-globais mais rápidas, com particular destaque para o papel assumido pela logística (BARAT, 2009; LESSA, 2010). Foi esse pacote articulado que possibilitou maior integração do mercado mundial, pela redução das barreiras espaciais, com a promoção da hipermobilidade do capital, sob predominância financeira, e que alterou a relação entre as economias nacionais e as subnacionais, ao redefinir o padrão de reprodução do capital nas economias periféricas.

A perspectiva de que as fronteiras nacionais estariam se alargando/diluindo, em razão do maior intercâmbio comercial, produtivo, financeiro e de investimentos diretos entre os países, abriu o debate sobre a localização espacial dos investimentos e os novos requisitos locacionais, especialmente para a indústria, normalmente associando situações vitoriosas a políticas de maior inserção competitiva no comércio internacional. Entre elas, o modelo asiático de “promoção de exportações” foi paradigmático, numa flagrante crítica ao esgotamento do modelo de substituição de importações que prevaleceu no padrão anterior, especialmente na periferia latino-americana.

As modificações na geografia econômica vincularam-se ao movimento da geopolítica cujo traço mais importante no período foi a reafirmação do poder americano por meio da

“diplomacia do dólar forte” (TAVARES, 1985), executada durante o governo Reagan. Ela possibilitou aos EUA comandarem o processo de mundialização do capital através da imposição, aos demais países, da abertura de seus mercados, acelerando o processo de internacionalização da economia, com predominância financeira.

Estão na raiz desse processo as políticas macroeconômicas que resultaram, no caso brasileiro, numa forma passiva de entrada na globalização, o que reforçou seu padrão de inserção externa, com predomínio, pelo lado da balança comercial, de atividades exportadoras menos dinâmicas e, pelo lado das contas de capital, da sua histórica vulnerabilidade externa. Essa vulnerabilidade continuou mesmo no período pós-2003, quando a economia brasileira apresentou melhor desempenho em suas contas externas, puxadas pelo crescimento das exportações de *commodities*⁴.

O fim do socialismo real reforçou o *hegemon*, que pôde exercer livremente seu poder imperial por meio dos instrumentos de política econômica, sobretudo da política monetária, ao promover um novo ciclo de acumulação capitalista, com deslocamentos espaciais da atividade produtiva, especialmente da indústria de transformação intensiva em escala e força de trabalho. Redefiniu-se a localização dos investimentos e promoveu-se uma divisão internacional do trabalho que redundou em diferentes formas de inserção dos países na economia global.

Todo esse movimento de reafirmação do poder americano na geopolítica e o seu resultado na economia foram resumidos de forma muito precisa por Fiori:

4 Medeiros e Sarti (2021) têm posição diferente em relação à vulnerabilidade externa do Brasil no séc. XXI.

[...] os Estados Unidos concentraram nas suas mãos, durante a década de 1990, todos os instrumentos do poder, indispensáveis ao exercício da liderança ou hegemonia econômica mundial, arbitraram isoladamente o sistema monetário internacional, promoveram a abertura e a desregulamentação das demais economias nacionais, defenderam o livre comércio e promoveram ativamente a convergência das políticas macroeconômicas de quase todos os países capitalistas relevantes (FIORI, 2005, p. 15).

Algumas áreas são fortemente incorporadas à economia mundial nesse processo de reordenamento econômico e territorial e apresentam acelerado crescimento econômico (parte da Ásia); outras são excluídas (África); e algumas (América Latina) apresentam “crescimento errático e sem maior relevância geopolítica” (FIORI, 2005, p. 14).

O estudo comparativo da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento UNCTAD (2003), citado por Belluzzo (2006), descreve a tipologia dos países periféricos na nova geografia econômica e reforça o comentário anterior: 1) os países de industrialização madura, que apresentam taxas decrescentes de crescimento industrial (Coreia do Sul e Taiwan); 2) os de industrialização rápida (China e, em menor escala, Índia); 3) os de industrialização de enclave (México, principalmente); e 4) os que estão em vias de desindustrialização (América Latina em geral).

As especificidades das políticas econômicas adotadas determinaram a forma de inserção na economia globalizada e, por consequência, o ajuste espacial que se verificou em cada país a partir de então; além disso, elas consolidaram os perfis desses países na divisão internacional do trabalho. Essa mudança implicou novos usos e novas ocupações dos territórios nacionais,

com modificações na dinâmica urbano-regional dos países, conforme destacaremos quanto ao caso brasileiro.

Política econômica, inserção externa e ordenamento territorial no Brasil no período pós-1980

Os diferentes padrões de crescimento citados por Belluzzo (2006) resultaram da forma como as economias nacionais responderam às mudanças na ordem internacional a partir dos anos 80 do séc. XX. Na região mais exitosa — no caso, na Ásia, mais especificamente, na China —, prevaleceu a combinação de elevadas taxas de investimento, aumento do valor adicionado industrial e crescimento das exportações manufatureiras, o que impulsionou a industrialização com diversificação da estrutura produtiva.

A política macroeconômica estabeleceu limites à mobilidade do capital, gerou menor dependência do financiamento externo e conjugou-se com políticas setoriais que permitiram o adensamento do tecido produtivo, com *upgrade* tecnológico. A estratégia exportadora dos países asiáticos articulou-se ao crescimento do mercado interno e à maior urbanização.

Movimento distinto ocorreu no Brasil, cuja política econômica foi direcionada à estabilidade de preços, com a abertura da conta de capitais, que aprofundou a dependência em relação ao financiamento de curto prazo, sustentado por taxas elevadas de juros e aumento da dívida pública. A vulnerabilidade externa cresceu, apesar de essa política garantir o controle de preços e debelar crônicos processos inflacionários, que impediam a inserção da região na financeirização mundial. O resultado foi um fraco desempenho dessas economias num primeiro momento, com retração do mercado interno e perda de participação do investimento como variável dinâmica da demanda efetiva. Isso confirmou a menor atratividade da América Latina aos IDE, que

lhes chegaram cada vez mais para fusões e aquisições, sem gerar capacidade produtiva adicional.

A inserção externa subordinada do Brasil — com maior integração financeira e fraca integração produtiva às cadeias globais de valor — impactou negativamente na sua estrutura industrial, que foi afetada pelas políticas neoliberais, razão pela qual a temática da desindustrialização emerge no final do séc. XX. O mau desempenho da indústria no período pós-1980 no Brasil e a queda do investimento produtivo tiveram importância decisiva sobre sua organização territorial. As atividades com melhor desempenho no período — agronegócio e indústria extrativa — são aquelas com menor poder de adensamento do tecido produtivo, ou seja, as que apresentam menor capacidade para aprofundar a divisão social do trabalho e gerar atividades dinâmicas que garantam diversificação produtiva e tecnológica — não obstante serem muito impactantes na organização espacial e apresentarem alta produtividade e eficiência, segundo critérios econômicos tradicionais, que precisam ser urgentemente revistos.

A política neoliberal dos anos 1990, que se estendeu até 2007, afetou negativamente as economias regionais e as suas articulações internas, ao alimentar forças fragmentadoras. Entre elas, cabe citar pelo menos quatro: (i) o ajuste fiscal restritivo, que provocou queda nos investimentos em infraestrutura, a qual possui capacidade intrínseca de articular e ordenar o território. Esses investimentos só foram retomados a partir de 2007, mas retrocederam com a crise na economia brasileira após 2014; (ii) a desnacionalização de parte da estrutura produtiva e a privatização, a qual retirou do Estado importantes empresas com capacidade de ordenamento territorial, como a ex-Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). A desnacionalização e a privatização reduziram os centros internos de decisão da economia, transferindo para o exterior mecanismos importantes para a organização do

território. A estruturação do território depende cada vez mais de decisões que passaram a ser guiadas, exclusivamente, pela lógica privada, rompendo qualquer pretensão de equidade que estivera presente no debate regional e urbano brasileiro entre os anos 1960 e 1970; (iii) o desmonte da burocracia instituída para tratar das questões de planejamento urbano e regional, com o esvaziamento de seus instrumentos de ação; (iv) o reforço da guerra fiscal com a qual entes subnacionais procuram ocupar o vácuo criado pelo esvaziamento das políticas federais de desenvolvimento regional.

O quadro exposto anteriormente estimulou a retomada dos estudos sobre o território, que assumiriam a mesma visão predominante nas políticas macroeconômicas neoliberais. A generalização do localismo como estratégia de desenvolvimento regional e urbano (BRANDÃO, 2007) foi, na verdade, a generalização, para o território, do princípio do individualismo metodológico por detrás do neoliberalismo econômico.

Duas consequências emergiram dessa retomada: (i) o aparecimento de um conjunto de proposições teóricas que estabelecem, como receituário para o planejamento urbano e regional, os mesmos preceitos da política macroeconômica, nos quais o princípio da eficiência de mercado se sobrepõe ao da equidade; (ii) a generalização da crença de que seria possível atrair os investimentos globais, como se esses se dirigissem a qualquer território, numa espécie de “o paraíso ao alcance de todos”, desde que se fizessem corretamente as lições ensinadas pelas novas teorias, que apontavam os caminhos para que os lugares menos dinâmicos se integrassem competitivamente nos mercados globais, numa generalização acrítica de modelos de comércio exterior teorizados para países e transpostos — sem mediações — para as regiões. “Como muitos serão chamados, mas poucos serão escolhidos”, as promessas das novas teorias resultaram em políticas territoriais que acabariam por reforçar as heterogeneidades inter e intrarregionais.

O Brasil pós-1980 e o PRCEEP

O movimento geral do capital impôs mudanças importantes na organização socioespacial brasileira a partir dos anos 1980. Uma primeira foi o crescimento econômico das áreas mais interiorizadas acima da média brasileira, especialmente *vis-à-vis* o estado de São Paulo, que ainda concentra parcela expressiva do PIB do país.

As microrregiões mais dinâmicas se encontram atreladas à expansão produtiva de grãos (soja e milho) neste início de séc. XXI, conforme ocorre, por exemplo, nos cerrados centro-oestino e nordestino, e à produção mineral (petróleo, gás e minério de ferro), como no caso do sudeste do Pará. Como consequência, interiorizam-se, também, as exportações brasileiras.

Esse movimento estimulou a demanda por formas de multi e intermodalidades para o escoamento das produções regionais (ver Quadro 1.1 e capítulo 6), de modo a tornar a matriz de transporte brasileira menos dependente do rodoviarismo. Ele apresenta o mais elevado frete por tonelada transportada em comparação às hidrovias e ferrovias, que são mais indicadas para o escoamento de mercadorias com baixo valor agregado a longas distâncias, como as que se verificam num país de dimensão continental.

Observam-se nesse processo alguns movimentos importantes referentes à dinâmica territorial brasileira. O primeiro é o efeito do esforço exportador sobre determinadas estruturas produtivas locais, estaduais e regionais, que se tornaram muito mais especializadas em um ou em poucos produtos, embora não se possa negar que ocorra a emergência de serviços de apoio à atividade produtiva e ao comércio exterior, que contribuem para a diversificação do setor terciário.

A organização desses espaços torna-se fortemente um reflexo do movimento da economia mundial, porque suas

estruturas produtivas e a base terciária atrelada a elas dependem da demanda e dos preços internacionais dos produtos de exportação.

O segundo aspecto é constituído pelo papel que a logística e a infraestrutura de transporte assumem nesse movimento de maior abertura externa. A combinação entre baixo valor agregado, elevados volumes de produção e grande distância das áreas produtoras das principais *commodities* até as vias de escoamento para o exterior e para os maiores centros urbanos do país exige verdadeiras adaptações dos espaços econômicos para a promoção das exportações das áreas dinâmicas, com pesados custos sociais, como nas construções dos portos no Arco Norte neste século, tema que será discutido no capítulo 6.

O terceiro aspecto decorre dos impactos da referida especialização em *commodities* sobre a rede urbana brasileira e o espaço intraurbano de cidades fora das áreas metropolitanas e do litoral, que sofrem adaptações para atender às imposições do PRCEEP, com o que se agravam os problemas urbanos, os quais se estendem para todo o território. Os mecanismos de superexploração da força de trabalho, que sempre interditarão o direito à cidade nos centros urbanos metropolitanos e nas capitais estaduais, reproduzem-se nos municípios mais interiorizados de maior dinamismo econômico — nos de porte médio, principalmente —, embora com características regionais específicas, generalizando e atualizando a “urbanização caótica” (CANO, 1988). Nos municípios interiorizados, base da produção de *commodities*, as contradições entre a organização socioespacial do PRCEEP e as relações rural/urbano se expressam mais visivelmente, como no caso do crescimento das periferias das cidades em decorrência do esvaziamento do campo pela mecanização do agronegócio e pela desterritorialização dos povos tradicionais.

Para entender essas transformações pós-1980, é importante traçar alguns aspectos da evolução do comércio mundial desde o final do século passado e observar como essa evolução afeta o comércio exterior brasileiro e a dinâmica regional. É o que será realizado a seguir.

MUDANÇA ESTRUTURAL, COMÉRCIO EXTERIOR E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

A biodiversidade
Em qualquer das regiões
Vai perdendo seu lugar
E não tenham ilusões
A natureza é moída
Pra virar exportações.

(Fernando Macedo. **Tragédia Brasileira**. Quixadá (CE): Aluá Edições, 2021)

Aspectos gerais do crescimento do comércio internacional no séc. XXI

O dinamismo da economia mundial no início do séc. XXI impulsionou as exportações e importações do Brasil, acelerando o processo de internacionalização de seus “recursos naturais” que se delineava desde os anos 1980. Os dez primeiros anos deste século constituem excepcionalidade no crescimento brasileiro, a despeito da crise internacional que se aprofunda no

quadrimestre final de 2008. Enquanto nas décadas de 80 e 90 do séc. XX a economia do país apresentou taxas médias anuais de evolução do PIB de 1,6% e 2,5%, no séc. XXI elas foram de 3,7% a.a. na primeira década e 0,3% na segunda, embora seja preciso diferenciar alguns subperíodos ao longo desses vinte anos, o que se faz adiante.

No período 2000-2020, o crescimento do volume do comércio mundial ocorreu a taxas médias anuais de 3,7%, ante um crescimento do PIB mundial de 2,7%⁵, mas, se dividirmos o período antes e depois da crise de 2008, a evolução das exportações mundiais teve desempenho muito distinto: 12,1% a.a. entre 2000 e 2008 e 1,5% a.a. entre 2008 e 2019. Em 2020 a taxa desaba, em decorrência da pandemia: -17,9% em relação a 2019. Em dólares correntes, as exportações mundiais saltaram de US\$ 6.453 bilhões, em 2000, para US\$ 17.648 bilhões, em 2020. O maior dinamismo das exportações internacionais em relação ao produto indica o grau de internacionalização que a produção assumiu no estágio atual de interdependência dos mercados, que redefiniu a geografia econômica mundial, conforme discutido no capítulo 2. Essa internacionalização se aprofunda pelo aumento das operações intrafirmas que se ampliaram com a realocização espacial da produção.

Teve papel importante no crescimento da economia e do comércio mundiais o desempenho da China, cujo produto interno bruto passou, a preços de 2015, de US\$ 2,8 trilhões em 2000 para US\$ 14,6 trilhões em 2020, apresentando taxas médias anuais reais de 8,7%; índice, portanto, três vezes maior que a média da economia mundial, de 2,7% a.a. As importações chinesas passaram de US\$ 225,1 bilhões, em dólares correntes, em 2000, para US\$ 2.066 bilhões em 2020. O dinâmico mercado interno chinês explica o crescimento das importações: pelo lado

5 Fontes: UNCTAD; WTO.

do consumo, o PIB *per capita*, que aumentou mais de quatro vezes no período em questão, e a crescente urbanização tiveram papel importante no aumento exponencial das importações chinesas de alimentos. Apenas para ilustrar, somente neste século, estima-se que a população urbana chinesa foi ampliada em mais de 400 milhões de pessoas, o que elevou significativamente a demanda por alimentos. Como lembra o documento da UNCTAD (2005), é por meio de sua pauta importadora de produtos básicos que a China aprofunda sua industrialização, urbanização e montagem da infraestrutura. Veremos adiante que a interiorização do Brasil pelo agronegócio e pela extrativa representou a contrapartida rural dessa urbanização.

A alta formação bruta de capital, por sua vez, explica o crescimento médio anual das importações de máquinas e equipamentos em 12,0% a.a. no mesmo período. Nos vinte primeiros anos deste século, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) da China foi, em média, de 40,5% do PIB a.a., enquanto as médias mundiais e brasileiras foram, respectivamente, de 24,3% e 17,9%.

O crescimento da estrutura produtiva potencializou as exportações chinesas, que saltaram de US\$ 249 bilhões em 2000 para US\$ 2,5 trilhões em 2019, valores em dólares correntes, com crescimento médio de 12,9% a.a., indicando virtuosa articulação entre o dinâmico mercado interno e a promoção de exportações — essas, crescentemente diversificadas. A China tornou-se o maior exportador mundial em 2008, superando a Alemanha e os Estados Unidos, com 8,7% do total global. A crise decorrente da pandemia mundial fez com que as exportações globais decrescessem 7,5% em 2020, mas a China apresentou crescimento de 3,7%, com o que sua participação no total das exportações mundiais atingiu 14,7% nesse ano.

A China se tornou, em 2009, o segundo maior importador mundial, superando a Alemanha e ficando atrás apenas dos EUA. Em 2020, as importações chinesas caíram 1,1%, enquanto

a queda global foi de 7,6%. Com isso, ela aumentou sua participação no total das importações mundiais, passando para 11,5%, e se aproximou dos EUA, que representam 13,5% do agregado mundo. Com tal desempenho no comércio exterior, a evolução da economia mundial sofreria cada vez mais influência da China.

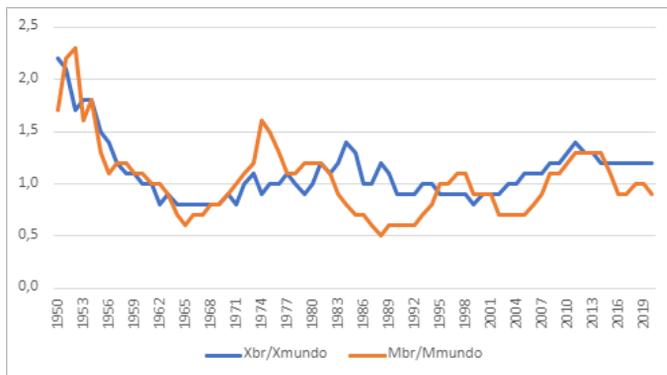
A economia e o comércio exterior brasileiros seguem esse diapasão e tornam-se cada vez mais impactados pelo desempenho da economia chinesa, seja pela emergência de oportunidades abertas ao agronegócio e à extrativa mineral de exportação, seja pelas dificuldades para sua indústria de transformação, em decorrência da competição chinesa.

A China tornou-se o maior parceiro comercial do Brasil no séc. XXI e o país que teria maior impacto em sua organização socioespacial. A partir de 2008 esse país foi o principal destino das exportações brasileiras, superando o mercado estado-unidense. As compras chinesas de produtos do Brasil cresceram a partir da desvalorização cambial de 1999 e saltaram de US\$ 674 milhões nesse ano (ou 1,4% das exportações brasileiras) para US\$ 67,8 bilhões em 2020 (ou 32,4% do total exportado pelo Brasil). Em 2012 a China supera os EUA como principal fornecedor da nossa economia. As importações brasileiras da China saltaram de US\$ 860 milhões em 1999 (ou 1,7% do total importado pelo Brasil) para US\$ 34,8 bilhões em 2020 (21,9% do total de nossas importações).

O Gráfico 3.1 apresenta a evolução da participação das exportações e importações brasileiras no mercado mundial desde 1950. O movimento ascendente do produto e das exportações mundiais no início do séc. XXI, puxadas pelo “efeito-China”, estimulou as exportações brasileiras, sobretudo após a desvalorização cambial de 1999, quando a participação do Brasil no agregado mundo era de 0,8%, passando para 1,0% em 2003, até atingir 1,4% em 2011, quando começa a cair (1,3% em 2012 e 2013) estabilizando em 1,2% nos anos de 2014 a 2020. O *market*

share das importações – as quais cresceram a partir da abertura da economia brasileira, quando representavam 0,6% do total mundial – também cresceu, passando para 0,9% em 2000, até atingir 1,3% em 2014, quando começou a cair, em decorrência da recessão nacional, até voltar para 0,9% em 2020.

Gráfico 3.1 — Brasil: participação nas importações e exportações mundiais



Fonte: WTO/OMC. A partir de dados gerados em <https://data.wto.org/>.
Elaboração própria.

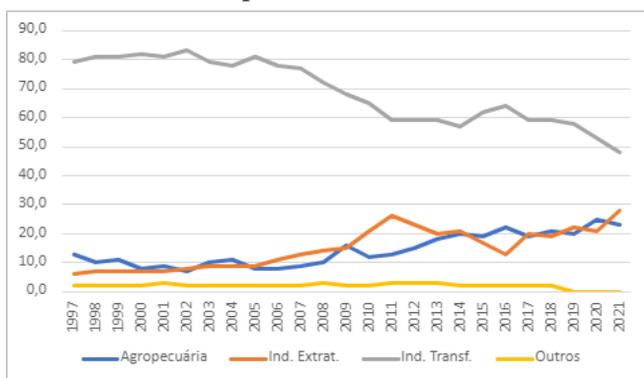
Esses números indicam ganho de participação do país no comércio internacional neste início de século, o que necessita de melhor qualificação quanto aos impactos sobre sua organização espacial e sua dinâmica regional.

O PRCEEP definiu o aprofundamento da inserção comercial do Brasil de forma bastante subordinada, visto que suas atividades com maior crescimento no comércio externo foram aquelas cuja participação na estrutura do comércio internacional sugere perspectiva de menor dinamismo, por terem menor complexidade econômica (GALA, 2017). Em outras palavras, a especialização crescente do comércio exterior brasileiro em produtos intensivos em “recursos naturais” e trabalho, por um lado, indica uma tendência maior à vulnerabilidade relativa a longo

prazo no comércio externo; por outro, confirma a dificuldade de diversificação produtiva com modernização tecnológica, a que fizemos menção no capítulo 2.

A perda de participação relativa dos produtos manufaturados, o aumento do peso dos produtos básicos na pauta de exportação brasileira (ver Gráfico 3.2) e a crescente dependência por importações de produtos mais elaborados tecnologicamente, como se discutirá adiante, indicam o lugar do país na divisão internacional do trabalho no PRCEEP. Trata-se de um lugar marcado por especialização em produtos e atividades que apresentam vantagens tipicamente ricardianas para países subdesenvolvidos (intensivas em trabalho e “recursos naturais”), com queda relativa de importância da indústria de transformação, especialmente nas atividades intensivas em conhecimento e conteúdo tecnológico, em decorrência de uma desindustrialização relativa, que desde 2011 vem se apresentando, também, como absoluta (SAMPAIO, 2019; DIEGUES, 2021).

Gráfico 3.2 — Distribuição das exportações brasileiras no total por setores de atividade



Fonte: MDIC. Elaboração própria.

A composição das pautas de exportação e importação de um país, além de sua evolução ao longo do tempo, é indicativa do modelo de desenvolvimento que se imprime à sua economia e, de forma indissociável, do desenho de nação que se delinea a partir da política econômica e de suas políticas setoriais correlacionadas, sejam para enfrentar as restrições externas, sejam para aderir passivamente a elas. Essa composição reflete, antes de tudo, o movimento estrutural do aparelho produtivo, inclusive em suas dimensões regionais e urbanas, dado que a especialização regional que marca a organização espacial tem impactos distintos nas economias regionais e estaduais no Brasil, em decorrência do tipo de inserção comercial que o país apresenta e da forma como se constituiu sua economia nacional regionalmente diferenciada, ou, em outras palavras, sua divisão territorial do trabalho.

O crescimento das cidades intermediárias acima da média brasileira, por exemplo, indica que o modelo em questão tem gerado dinamismos nas áreas que se conectam diretamente ao comércio internacional. Tal processo favorece a hinterlândia de centros urbanos cuja organização produtiva se articula em torno de suas atividades exportadoras, ligadas à expansão da agropecuária e de suas indústrias de beneficiamento e de extração mineral. Há também aqueles centros urbanos que se beneficiaram da desconcentração produtiva industrial, conforme se verá no capítulo 5.

O crescimento do comércio internacional modificou as disputas federativas para a atração de capital e aprofundou a guerra fiscal, com novos instrumentos que responderam prontamente às oportunidades abertas às elites regionais advindas do PRCEEP e que, *pari passu*, ajudaram a aumentar a desestruturação do SEN. Vejamos como essas mudanças estruturais se relacionaram com a dinâmica regional brasileira, a partir da guerra fiscal.

Mudanças estruturais do comércio exterior brasileiro e aspectos da dinâmica regional

A mudança estrutural do comércio exterior brasileiro e de suas regiões no séc. XXI fica patente quando se observa a evolução das exportações segundo fator competitivo. Entre 2000 e 2021, os produtos baseados em “recursos naturais” aumentaram em 32,2 p.p. sua participação e atingiram quase $\frac{3}{4}$ das exportações do país. Todas as demais classificações perderam peso relativo, com particular destaque para os produtos intensivos em escala, que declinaram de 30,1% da pauta de exportação do Brasil, em 2000, para 18,2%, em 2021. Esse processo ocorreu em todas as regiões do país.

Tabela 3.1 — Brasil: distribuição das exportações e importações, segundo fator competitivo (em %)

Ano	Fator competitivo*									
	Exportação					Importação				
	RN	IT	IE	DF	BC	RN	IT	IE	DF	BC
2000	41,2	9,6	30,1	7,5	11,6	25,9	5,0	32,7	16,4	20,0
2005	47,2	7,1	30,2	8,1	7,3	26,7	5,0	34,5	15,0	18,8
2010	63,1	4,3	22,7	5,8	4,1	24,5	6,6	37,0	16,2	15,7
2015	63,3	4,2	22,5	5,3	4,5	22,8	8,2	38,1	15,2	15,7
2020	73,0	2,7	18,2	4,0	2,1	17,9	7,7	40,1	15,4	19,0
2021	73,4	2,7	18,2	4,1	1,7	20,7	6,4	43,7	14,1	15,1

(*) RN = Baseado em “recursos naturais”; IT = Intensivos em trabalho; IE = Intensivos em escala; DI = Diferenciado; BC = Baseado em ciência.

Fonte: COMEXSTAT. Elaboração própria.

A principal mudança estrutural na pauta de exportações brasileiras é o declínio da participação relativa da indústria de transformação, reflexo tanto do crescimento das atividades intensivas em “recursos naturais” (indústria extrativa e agropecuária)

quanto do processo de enfraquecimento daquela seção de atividade no país, que vem desde os anos 1980, mas que se agravou com a desindustrialização neste século. A indústria de transformação declinou 31,7 p.p. (ver Gráfico 3.2) no total das exportações brasileiras, queda contra-arrestada pelos ganhos relativos da indústria extrativa (+21,9 p.p.) e da agropecuária (+11,5 p.p.).

O mau desempenho da indústria de transformação não é apenas relativo, *vis-à-vis* o maior crescimento da extrativa e da agropecuária; ele pode ser atestado, também, pelo seu crescimento médio anual neste século, de 0,7% a.a., ou seja, 1/3 do verificado para o PIB do país, ainda que esse tenha sido baixo (+2,1% a.a., em média, entre 2000 e 2021). Pelas Contas Nacionais do IBGE, a indústria de transformação perdeu 3,4 p.p. na participação no PIB brasileiro entre 2000 e 2021.

Segundo a classificação por fator competitivo, as exportações da indústria de transformação de produtos baseados em “recursos naturais” passaram de 30,8% do total do agregado Brasil, em 2000, para 48,4% em 2021. A maior perda de participação relativa ocorreu naqueles produtos baseados em ciência, que decresceram 10,4 p.p. no mesmo período. Em 1997, 1998, 1999 e 2000, esses produtos representavam, respectivamente, 5,4%, 6,0%, 8,9% e 13,7% do total das exportações da indústria de transformação no Brasil. A partir de 2001 essa participação relativa começa a cair, até atingir seu mais baixo nível em 2021, que foi de 3,2%. As quedas de 2020 e 2021 possivelmente refletem os efeitos da pandemia, pois essa participação foi de 6,1% em 2019. Não obstante, é impossível desconsiderar que, a despeito da crise sanitária e econômica, a indústria de transformação no Brasil passa por regressão relativa e, em alguns segmentos, absoluta, sustentando-se em atividades baseadas em vantagens naturais.

O resultado desse movimento é a perda de conteúdo tecnológico na pauta exportadora da indústria de transformação do

país; afinal, os produtos industriais de alta e média tecnologia passaram de 42,8% das vendas ao exterior, em 2000, para 27,7%, em 2021. Isso indica que a indústria de transformação, ainda que tenha ampliado o esforço exportador neste século⁶, o fez em produtos menos sofisticados e com menor intensidade tecnológica, o que indica seu menor vigor dentro do PRCEEP.

Tabela 3.2 — Brasil: distribuição das exportações e importações da indústria de transformação, por intensidade tecnológica (em %)

Ano	Intensidade tecnológica*							
	Exportações				Importações			
	AL	MA	ME	MB	AL	MA	ME	MB
2000	14,0	28,9	17,9	39,2	25,7	46,9	7,8	19,6
2005	8,8	32,3	18,1	40,8	25,9	49,1	9,5	15,5
2010	6,8	29,8	16,2	47,2	20,9	48,9	11,2	19,0
2015	7,9	26,6	18,4	47,2	20,5	50,0	10,8	18,7
2020	4,7	22,6	19,5	53,2	22,6	48,9	11,5	17,1
2021	3,9	23,7	21,3	51,1	21,7	49,9	10,9	17,5

(*) AL = Alta; MA = Média-alta; ME = Média; MB = Média-baixa.

Fonte: COMEXSTAT. Elaboração própria.

As importações de produtos industriais também foram crescentes neste século, aumentando, inclusive, em ritmo superior ao das exportações da indústria de transformação (+6,9% a.a., em dólares correntes, entre 2000 e 2021), o que ampliou o saldo negativo de sua balança comercial ao longo das duas primeiras décadas deste século. Apenas entre os anos 2002 e 2007 a indústria de transformação no Brasil apresentou superávit em suas transações comerciais externas. Segundo fator competitivo,

6 Em dólares correntes, as exportações da indústria de transformação no Brasil cresceram a uma taxa média anual, entre 2000 e 2021, de 5,4%.

a principal alteração ocorreu nos produtos intensivos em escala, que passaram de 32,7% da pauta importadora do Brasil em 2000 para 43,7% em 2021. As maiores reduções relativas ocorreram em produtos baseados em “recursos naturais” (-5,3 p.p.) e baseados em ciência (-4,9 p.p.); porém, devemos considerar que os anos de 2020 e de 2021 foram atípicos, em decorrência da crise da Covid-19.

Quanto à intensidade tecnológica (ver Tabela 3.2), em 2021, 71,6% das importações dos produtos industriais eram de alta e média-alta intensidade, proporção um pouco menor do que a verificada em 2000 (72,6%), o que indica a dificuldade de diminuição da dependência tecnológica externa. Há que se destacar que nessas atividades de maior conteúdo tecnológico a indústria de transformação no Brasil apresentou déficit sistemático, enquanto naquelas de média e média-baixa intensidade tecnológica ela é superavitária. Esse quadro geral indica a dependência externa do país e a maior vulnerabilidade de sua economia no PRCEEP.

O PRCEEP deve ser analisado também pelo esforço importador que ele gera. As mudanças no comércio exterior explicitou o caráter oportunista e adaptativo das elites regionais — das industriais, inclusive —, que rapidamente deram resposta às restrições externas à indústria no país, criando novas oportunidades de negócios fora da órbita produtiva, através do aumento das importações.

A referência aqui é a generalização dos instrumentos da guerra fiscal direcionados para garantir possíveis ganhos na órbita da circulação, decorrentes do maior grau de abertura e da maior oferta interna de importados. Tais instrumentos ampliaram a concorrência direta dos importados com a produção nacional, o que desestruturou ainda mais o SEN e ajudou a aumentar o esgarçamento do tecido industrial no país.

Isso porque, na primeira década deste século, vários estados ampliaram e/ou criaram políticas de incentivos que procuraram captar para si o incremento de arrecadação do ICMS advindo do aumento das importações brasileiras, estimuladas pelo PRCEEP. Para tanto, procuraram usar suas infraestruturas portuárias para deslocar importações de outras unidades federativas para o seu território, razão pela qual essa modalidade de guerra fiscal ficou conhecida como “guerra dos portos”⁷.

Essa situação foi favorecida: (i) pelo aprofundamento da subordinação da economia brasileira à internacional, com o consequente crescimento do seu grau de abertura no atual padrão de reprodução do capital; (ii) pela retomada do crescimento, que reaqueceu o mercado interno e a produção na primeira década desde século; e (iii) pela sobrevalorização cambial. Tudo isso dentro de um modelo econômico sustentado muito mais pela ampliação do consumo do que pelo investimento, ainda que esse tenha crescido na primeira década. Esse aumento de consumo, juntamente com a exploração de bases de alta produtividade arrecadatória, promoveu aumentos de arrecadação do ICMS em todos os estados da federação brasileira. O ajuste nas contas estaduais na segunda metade dos anos 1990 (ver Lopreato, 2002) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2001 levaram os estados a buscarem saídas para elevar a arrecadação própria, o que também estimularia a guerra fiscal, como se pode deduzir de Vieira (2012) e Cardozo (2010).

Historicamente, a “guerra dos portos” foi inaugurada pelo Espírito Santo em 1970, ao instituir o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP), com o qual o estado pretendia ampliar o uso do porto de Vitória e atrair investimentos para superar a crise econômica na década de 1960, após a

7 Unidades federativas sem portos marítimos, como MG, DF, MT e GO, usaram expedientes para ampliar o uso das Estações Aduaneiras do Interior (EADI).

erradicação dos cafezais, que representavam a base da sua economia (MACEDO, 2013). “Esse instrumento ganhou proporções consideráveis na década de 1990, ampliando o número de importadoras que passaram a utilizá-lo, resultando no aumento das *trading companies* com domicílio fiscal em Vitória” (MACEDO, 2006, p. 96). O número de empresas que se beneficiaram do FUNDAP passou de 21 em 1971 para 38 em 1980, 134 em 1990 e 257 em 2000, o que indica que a abertura da economia na década de 1990 foi um elemento impulsionador desse tipo de incentivo.

Dois aspectos devem ser mencionados dessa ação pioneira do estado capixaba e de sua posterior transformação e generalização para outras unidades federativas. O primeiro é que, a despeito de seus resultados passíveis de crítica e do conflito federativo que gerou, principalmente com São Paulo, o FUNDAP se articulava com políticas de desenvolvimento regional do Espírito Santo, que eram fomentadas no executivo estadual, inclusive em consonância com o governo federal. O objetivo delas era promover uma transformação produtiva no estado e superar os efeitos da crise de sua agricultura, que, na década de 1960, havia atingido proporções nunca vistas, com decréscimos de emprego, renda e receita estadual (MORANDI e ROCHA, 1991).

O segundo aspecto é a deformação do mecanismo, que passou de um instrumento para atração de investimentos produtivos para outro, de natureza comercial-financeira, utilizado especialmente para garantir capital de giro às empresas beneficiadas, assegurando-lhes barateamento das importações através de financiamento privilegiado. Ou seja, o FUNDAP ao longo do tempo perdeu sua dimensão desenvolvimentista, presente no PRCUI, e assumiu um caráter comercial, tão afeito ao estágio de financeirização do capitalismo globalizado. Ademais, reforçou a forma muito comum de valorização da riqueza por elites regionais fora da esfera da produção; afinal, as possibilidades de ganhos na órbita da circulação se ampliaram no PRCEEP. Um

dos efeitos dessa política e de sua generalização entre as unidades federativas é a apropriação privada de impostos, como demonstrado nos exemplos do Anexo.

O FUNDAP foi mais acionado com a abertura na década de 1990, quando aumentaram as importações brasileiras, que foram centrais para a manutenção do nível de preços no período pós-Real, razão pela qual o Espírito Santo ampliou sua participação no total das importações do país, de 3,0% em 1980 para 4,7% em 1995, 4,5% em 2000 e 5,6% em 2005. Evidência também do peso ascendente do FUNDAP é o crescimento da receita de ICMS derivado das importações, que passaram de 8,9% do total arrecadado pelo fisco capixaba na década de 1980 para 33,1% na seguinte (MACEDO, 2006).

O Quadro 3.1 apresenta a generalização desse instrumento pelas demais unidades federativas no auge da “guerra dos portos”, na primeira década deste século.

Quadro 3.1 — Instrumentos estaduais de incentivo às importações

RR	Empresas de Bonfim e Pacaraima podem ter crédito fiscal presumido de 8% combinado com postergação do ICMS devido na importação e alíquota de 12% do imposto nas operações internas com mercadorias importadas. O estado concede financiamento de até 75% do ICMS devido na importação de produtos industriais e componentes não fabricados em Roraima.
AM	Programa de incentivos concede diferimento do ICMS devido na importação de matérias-primas e materiais secundários destinados à industrialização de bens intermediários, máquinas de costura industrial, bolas e enfeites natalinos, vestuários e calçados.
PA	Indústrias podem ter isenção na importação de máquinas e equipamentos destinados ao ativo imobilizado.
TO	Empresas do programa Prosperar podem ter postergação do imposto devido na importação de matérias-primas e mercadorias para embalagem, além de isenção para compra do exterior de máquinas e equipamentos. O Proindústria permite também isenção para matérias-primas e insumos, além de crédito presumido com redução do ICMS a 2%.

CE	Programa destinado às centrais de distribuição de mercadorias permite postergar o pagamento do ICMS na importação e combinar o benefício com redução do imposto nas saídas interestaduais de mercadorias.
RN	Regime especial reduz imposto devido na importação por comércio atacadista de artigos de armarinhos. O benefício é combinado com redução de alíquotas nas operações internas.
PE	Prodepe permite a empresas atacadistas postergação do ICMS devido na importação de mercadorias, combinada com crédito presumido na saída interna, que pode chegar a 10% do valor de importação, dependendo da alíquota de ICMS aplicada no momento do desembaraço.
SE	Beneficiários do programa de desenvolvimento sergipano podem conseguir postergação no pagamento do ICMS de importação, combinada com redução do imposto devido. O percentual de redução depende da atividade da empresa importadora.
BA	Programa Desenvolve oferece postergação no pagamento do ICMS na importação de bens para ativo fixo.
RJ	Empresas do setor têxtil e de confecção podem ter postergação do ICMS na importação de máquinas, equipamentos e instalações industriais para o ativo fixo e também na compra de insumos.
ES	O Invest-ES concede diferimento do ICMS na importação, que pode ser combinado em crédito presumido e redução na base de cálculo em operações internas e interestaduais. O programa FUNDAP concede desconto de até 8% sobre o valor de venda das mercadorias importadas, com juros de 1% a.a.
PR	Permite o crédito presumido de 9% sobre a base de cálculo do imposto, combinado com o pagamento postergado do imposto para a importação de insumos. Para mercadorias destinadas à revenda, é concedido crédito de 3%.
SC	Pró-Emprego permite postergar imposto devido na importação de insumos, materiais intermediários, bens para ativo permanente e mercadorias para comercialização. Na saída seguinte, a carga tributária pode cair para 3%. O estado também financia até 75% do ICMS devido em empreendimentos.
RS	Posterga cobranças do imposto para importação de máquinas e equipamentos para ativo fixo.
MT	Empresas beneficiárias do Prodeic podem ter diferimento do ICMS da importação com desembaraço no porto seco. O diferimento pode ser combinado com redução de base de cálculo do imposto nas operações internas e interestaduais.

Fonte: Pithan (2010).

A política macroeconômica pós-Plano Real cumpriu papel decisivo na generalização desse tipo de incentivo, especialmente na primeira década do séc. XXI. Ao sustentar-se no que Cano (2012) denominou de “trilogia insana” — câmbio sobrevalorizado, juros reais elevados e ajuste fiscal severo —, a política econômica estimulou o crescimento das importações brasileiras, que foram financiadas pela geração de capacidade para importar proveniente das exportações daquelas atividades para as quais a economia brasileira apresenta histórica vantagem comparativa, realçada no PRCEEP.

As políticas públicas no começo do séc. XXI, apesar do avanço da especialização regressiva da estrutura produtiva, promoveram a ampliação do mercado interno, em consequência (i) da elevação do poder de compra das famílias, decorrente de diversas medidas sociorredistributivas e (ii) da retomada dos investimentos público e privado até 2014, ainda que não tenham sido nada excepcionais, embora o crescimento da FBKF tenha ficado abaixo do crescimento do consumo das famílias.

Centrado mais no consumo do que no investimento, esse modelo possibilitou aos entes subnacionais atuarem oportunisticamente, através de seus programas de incentivos fiscais e financeiros, de forma a atrair para si os ganhos potenciais de arrecadação de ICMS advindos do crescimento das importações. Com as dificuldades de elevação da arrecadação e com os gastos premidos desde a LRF, a “guerra dos portos” foi uma reação à política fiscal restritiva e recentralizadora da União, que se mostrou incapaz de exercer adequadamente a coordenação federativa que dela se espera.

Com as restrições às exportações decorrentes do câmbio valorizado e com a desoneração de ICMS nas exportações de semielaborados que formam a base principal das vendas ao exterior das regiões periféricas, seria muito difícil ampliar a arrecadação pelo aumento do esforço exportador, o que exigiria políticas

de longo prazo que atuassem sobre a estrutura produtiva do país e de suas regiões, incompatível com o modelo macroeconômico aderente ao PRCEEP.

Embora não se possa atribuir aos entes subnacionais a responsabilidade do crescimento das importações, eles promoveram seu barateamento ao oferecer condições de financiamento do capital de giro a menor custo através dos incentivos fiscais. Varsano (1997) já alertara que, na guerra fiscal, se um estado ganha, outro perde, e no agregado Brasil a arrecadação torna-se potencialmente menor, conforme destacado nos exemplos do referido Anexo.

A generalização dos incentivos às importações reordenou os fluxos comerciais em meados da primeira década do séc. XXI. O Espírito Santo atingiu seu auge no total das importações brasileiras em 2005 e 2007, quando respondia por 5,3% do total, caindo sucessivamente, até atingir 3,8% em 2012, e caindo ainda mais, até atingir 3,0% em 2021.

São Paulo também caiu sucessivamente, passando de 46,1% em 2000 para 34,9% em 2012. Essa queda ocorreu mesmo com a retomada do crescimento pós-2003, que reaqueceu o mercado interno e estimulou a produção do parque industrial de São Paulo, incentivando, portanto, as importações, para atender à demanda por insumos. Entre 2004 e 2012⁸, a queda de participação do estado paulista no total das importações brasileiras foi de 8,5 p.p. (passou de 43,4% para 34,9%), enquanto sua participação do PIB brasileiro entre aqueles mesmos anos decresceu 1,0 p.p. (passou 33,4% para 32,4%). A perda de participação paulista na intensidade em que ocorreu nas importações brasileiras — que cresceram 20,1% a.a. entre 2004 e 2012, medidas em dólares

8 Dá-se ênfase aos anos entre 2004 e 2012, porque eles representam o auge da “guerra dos portos”, com a criação em Santa Catarina do COMPLEX (em 2004) e a resolução 13/2012 do Senado Federal, em 2012, que buscou findar essa disputa federativa.

correntes — só se justifica pelos instrumentos da “guerra dos portos”. Em 2021, a participação de São Paulo foi ainda menor: 30,6%.

Os estados paulista (-15,5 p.p. na participação do total das importações brasileiras entre 2004 e 2021) e capixaba (-1,6 p.p.) foram os mais afetados pelos instrumentos de atração das importações que emergiram a partir de 2004. O primeiro, pelas razões destacadas; o segundo, porque perdeu o monopólio que tinha no uso do FUNDAP, o que explica seu decréscimo relativo na participação total das importações brasileiras.

O estado de Santa Catarina foi o que mais se beneficiou do crescimento das importações, passando de 2,4% do total do país em 2004 para 6,5% em 2012, sem que houvesse qualquer aumento em seu PIB que justificasse tamanha alteração, pois a participação de Santa Catarina no PIB brasileiro passou de 3,8% para 4,0% no mesmo período. O fato é que, a partir de 2004, com o decreto nº 1.721, de 30/04/2004, que instituiu o Programa de Modernização e Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social de Santa Catarina (COMPEX), o estado iniciou sua saga guerreira, criando um instrumento que lhe alçava nas disputas federativas por atração de importações. O programa foi extinto, sob acusação de corrupção, e substituído pelo Programa Pró-Emprego, criado pela lei nº 13.992, de 15/02/2007, que aprofundou a participação catarinense na “guerra dos portos”.

Seus programas modificaram o patamar e a estrutura das importações do estado, que no ano de 2021 atingiram 11,4% do total do país. Um primeiro aspecto a destacar é que, das 63 maiores importadoras com sede fiscal em Santa Catarina, em 2011, 49 — ou 77,8% do total estadual — iniciaram suas atividades de 2004 em diante, do que se pode deduzir que o objetivo daquelas leis de atrair *trading companies* foi plenamente atingido. Algumas delas, que historicamente atuavam no estado capixaba, passaram, também, a operar em Santa Catarina nesse

mesmo período. Para um estado com grande tradição manufatureira, essa medida enfraqueceu o poder de sua burguesia industrial, ao mesmo tempo que fortaleceu os interesses comerciais com a proliferação das *trading companies* em seu território. Basta mencionar que as maiores importadoras do estado, antes de 2004, eram empresas industriais e, em 2011, passaram a ser *trading companies*. Essa mudança na composição dos agentes importadores do estado não guardava necessariamente correspondência com o desenvolvimento do seu parque industrial. Houve casos de empresas industriais de Santa Catarina reforçarem as atividades comerciais. As palavras do presidente do sindicato da indústria têxtil de Brusque e Região (Sifitec), em 2012, Marcus Schlösser, indicam isso: “O problema é que há indústrias que deixaram de ser indústrias no sentido pleno. Mais do que produtores, se tornaram importadores e distribuidores. Essa é uma forma de sobreviver, mas prejudica outras empresas”⁹.

Um segundo aspecto é que, além do crescimento do número de empresas importadoras com sede fiscal em Santa Catarina, houve um aumento no número daquelas que operam no patamar acima de US\$ 10 milhões. Em 2003, apenas 18 estavam nessa faixa e respondiam por 1,4% do total das importadoras; em 2011, eram 247, ou 10,2% do total. Apesar de o número de importadoras na primeira faixa (menos de US\$ 1 milhão) ter aumentado, os incentivos beneficiaram principalmente os grandes grupos que passaram a se localizar no estado a partir de 2004.

Um terceiro aspecto é que o crescimento da participação catarinense no total da arrecadação de ICMS do país foi muito menor que seu crescimento na participação das importações, o que indica que esse instrumento tem caráter limitado na elevação das receitas. São Paulo, inclusive, após 2004, aumentou

9 Fonte: O Diário Catarinense, 27 de março de 2012. Disponível em: <http://m.diariocatarinense.com.br/noticias/todas/a3707368>. Acesso em 13 abr. 2012.

sua participação no ICMS total, a despeito da grande perda de participação nas importações brasileiras. Isso parece indicar que há outros elementos mais decisivos na elevação da arrecadação, como, por exemplo, a exploração de bases de alta produtividade arrecadatória (energia elétrica, telecomunicações e combustíveis e derivados de petróleo) e a ampliação dos regimes de substituição tributária.

Um quarto aspecto, importante para a organização socioespacial de Santa Catarina, é que sua política de atração de importações promoveu mudanças intraestadualmente. O município de Itajaí, que abriga relevante complexo portuário às margens do rio que lhe dá nome, próximo a importantes entroncamentos rodoviários, cresceu, entre 2002 e 2020, a uma taxa média de 8,4% a.a., mais do que o dobro da média estadual, que foi de 3,3% a.a., e do que o triplo da nacional, 2,0% a.a. Por essa razão, o município mais que dobrou sua participação no PIB catarinense, passando de 4,0% de seu total para 9,5% entre aqueles dois anos, a segunda maior participação estadual, atrás apenas de Joinville. Seu PIB *per capita*, que era o 18º de Santa Catarina em 2002, tornou-se o 2º em 2020.

O argumento sobre a importância dos incentivos para a elevação da produtividade em decorrência do acesso a bens de capital e insumos estrangeiros para alavancar o crescimento industrial, defendido pela Associação Brasileira de Empresas de Comércio Exterior (ABECE) (ver Quadro 3.2), perde força quando se observa que após 2004 a categoria de uso que mais amplia sua participação nas importações catarinenses é a de bens de consumo, que passa de 6,8% do total em 2004 para 20,9% em 2012; em 2021 foi de 19,6%. Em contraposição, a participação das importações de bens de capital declinou de 15,1% em 2004 para 11,7% em 2012; em 2021, foi de 10,8%. Mesmo a participação dos bens intermediários, que são insumos para a produção, caiu relativamente: era de 78,1% em 2004; 67,2% em 2012; e 69,1% em

2021. Esses números parecem sugerir que se trata muito mais de um modelo centrado no consumo intermediado pelo capital comercial-financeiro do que na produção e no investimento.

Reforça essa ideia o fato de que, tanto para o Brasil quanto para Santa Catarina, a participação da indústria de transformação na estrutura produtiva declina, segundo as contas regionais do IBGE, o que parece enfraquecer os argumentos da ABECE, expostos adiante. Essa queda sugere que a elevação do consumo se faz crescentemente pelo aumento das importações, o que contribuiu (e continua contribuindo) para a desindustrialização no país. Ademais, entre 2004 e 2012, a FBKF em relação ao PIB no país oscilou entre 15,9% e 20,1%, apresentando média anual de 18,3%, o que indica que a elevação da arrecadação de ICMS que ocorreu no período da intensificação da “guerra dos portos” no início deste séc. XXI deveu-se, muito mais do que ao aumento do investimento, (i) à exploração de bases e regimes monofásicos de alta produtividade arrecadatória, como mencionado anteriormente, e (ii) à ampliação do consumo, estimulado por diversas medidas que aqueceram o mercado interno — aumento da formalização do trabalho, crescimento real do salário-mínimo, Bolsa Família e novas modalidades de crédito ao consumidor, além da exploração dos novos regimes de substituição tributária.

Em suma, busca-se destacar a natureza não desenvolvimentista da “guerra dos portos”. A observação dos casos do FUNDAP do Espírito Santo e do Programa Pró-Emprego de Santa Catarina confirma essa natureza, uma vez que tais programas, além de baratarem as importações, favoreceram o capital comercial em detrimento do capital industrial regional, levando parte desse último a mercantilizar suas operações, ao invés de estimular a produção.

Essa política de incentivos é aderente ao PRCEEP, que impõe aumento crescente das exportações em atividades intensivas em

“recursos naturais” e degradação ambiental, as quais financiam as importações que substituem parcialmente a produção industrial interna, culminando com a desindustrialização. Novos arranjos regionais se estabelecem, tanto em relação ao exterior quanto ao mercado interno, no bojo do PRCEEP.

As importações e a guerra fiscal no Brasil no PRCEEP

O crescimento do consumo e a valorização do câmbio na primeira década deste século estimularam as importações, que passaram a preencher lacunas não atendidas pela produção interna e/ou a substituí-la. Outro ponto ilustrado pelo caso de Santa Catarina é o fato de seus programas de desenvolvimento regional (ver Goularti, 2014), que antes priorizavam as importações de bens intermediários e de bens de capital, passaram a favorecer as importações de bens de consumo, colocando outro significativo vetor à desindustrialização do país e pouco contribuindo para o incremento da produtividade da indústria nacional, como preconizado nas justificativas dos programas de atração de importações.

A tentativa de amenizar os efeitos da “guerra dos portos” resultou na Resolução nº 13/2012 do Senado Federal. Nela, ficou definida alíquota única de 4% do ICMS nas operações interestaduais para produtos importados a partir de janeiro de 2013. A resolução prevê que o percentual se aplica aos bens e às mercadorias importados, com algumas exceções, representadas por produtos que, após o desembarço aduaneiro, não tenham sido submetidos a processo de industrialização ou que, mesmo tendo passado por alguma alteração, resultem em mercadorias com mais de 40% de componentes comprados fora do Brasil. A medida teve objetivo explícito: colocar fim às disputas federativas pela atração de importações, ou pelo menos reduzir drasticamente essas disputas. Não conseguiu.

A Resolução atendeu, sobretudo, à demanda da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), que, desde a segunda metade de 2011, organizou um conjunto de eventos e produziu documentos para denunciar o que seria, para ela, o mais perverso dos efeitos dos incentivos fiscais concedidos às importações por um conjunto de estados para a estrutura produtiva do país: a desindustrialização.

Setorialmente, havia preocupação em defender os interesses de parte da indústria nacional, inclusive com aumento das desonerações tributárias para ela, como se deduz do estudo de Goularti (2020). Regionalmente, o fim dos incentivos tenderia a reorientar as importações brasileiras para a região onde majoritariamente ocorre o seu consumo: o Sudeste, especialmente o estado de São Paulo. Mas isso não ocorreu, pois esse estado continuou perdendo participação relativa no total das importações brasileiras.

A medida nos faz indagar sobre duas questões recorrentes no debate acerca do desenvolvimento brasileiro e que repercutem no processo de organização territorial: (i) quais os interesses predominantes entre as frações do capital que se impõem por dentro do Estado e da política econômica para fazer valer seu projeto?; (ii) como conciliar interesses setoriais com o combate dos desequilíbrios regionais no Brasil, já que a guerra fiscal se justificaria por sua importância como instrumento de política regional?

Um exemplo do conflito de interesses entre frações do capital (nacional e/ou internacional) — e que se desdobra regionalmente — foi o debate entre a FIESP e a ABECE, que apresentavam interpretações antagônicas sobre os efeitos das políticas estaduais para a atração de importações. Trata-se, evidentemente, de entidades patronais, que representam grupos distintos das frações do capital, embora internamente não homogêneos: a primeira, mais heterogênea em relação às suas

afiliadas, representa, em tese, o capital industrial, cuja reprodução se dá na esfera produtiva; a segunda, os interesses comerciais de associadas que têm no processo de circulação sua forma predominante de reprodução e participação na apropriação do excedente. Para a primeira, o circuito comercial-financeiro — seja em relação aos mercados nacional ou internacional — é um meio de aumentar a concentração de capital, tanto pela obtenção de insumos e equipamentos que lhes elevem a produtividade quanto pela necessidade de escoamento da produção; para a segunda, aquele circuito é um fim em si, ou o próprio sentido de sua existência.

O Quadro 3.2 apresenta as visões dessas duas entidades quanto aos efeitos regionais e setoriais da “guerra dos portos”. É nítida a diferença de interpretação. A manutenção dessas políticas de atração de importações, ao fim e ao cabo, atende as exigências do PRCEEP e favorece a ABECE.

Quadro 3.2 — ABECE e FIESP: interpretação sobre os incentivos às importações

Desdobramentos	ABECE	FIESP
Efeito setorial	Aumento da capacidade produtiva da indústria brasileira pelo aumento das importações de produtos que não seriam atendidos adequadamente pelo mercado interno	Importações promovem a desindustrialização pela quebra de elos das cadeias produtivas
Papel das políticas centrais de desenvolvimento	Ultrapassadas, ranço da ditadura militar	Não há menção sobre o assunto
Impacto sobre o mercado de trabalho	Importação não tira emprego no país	Geração de emprego no exterior

Desdobramentos	ABECE	FIESP
Influência sobre a competitividade	O instrumento mais adequado de proteção à produção nacional não é o ICMS, é o imposto de importação; a “guerra dos portos”, ao reduzir a tributação, aumenta a competitividade do produto nacional	A concessão de incentivos de ICMS nas importações retira competitividade da produção nacional, que paga ICMS
Tipo de importação beneficiada	Incentivo à importação de máquinas, equipamentos e bens intermediários	Incentivo à importação de máquinas e equipamentos, de matérias-primas e até mesmo de bens de consumo finais
Efeito regional	Benéfica para os estados, por substituir a ausência de políticas do governo central para a promoção do crescimento regional	Atende ao aumento da demanda por bens de consumo final, sem gerar encadeamentos nas cadeias produtivas
Impacto sobre as importações	Os incentivos fiscais não são responsáveis pelo crescimento das importações, mas sim a conjugação do crescimento econômico e da valorização cambial	Os incentivos fiscais, e o câmbio valorizado, respondem pelo aumento das importações
Arranjo institucional	Crítica à necessidade de unanimidade das unidades federadas no âmbito do CONFAZ para a aprovação de incentivos de ICMS (considera um entulho autoritário)	Fim dos incentivos, por considerá-los ilegais e nocivos ao país
Efeito sobre a divisão inter-regional do trabalho	Defesa da especialização regional nas vantagens comparativas	Não há menção sobre o assunto
Resultado sobre a arrecadação	Crescimento na arrecadação, porque o aumento das importações responde ao crescimento econômico que está elevando a receita tributária	Menor arrecadação, em decorrência dos incentivos que são apropriados pelas empresas importadoras e exportadoras do exterior

Fonte: Macedo e Angelis (2013).

Enquanto para a FIESP o crescimento das importações, seja pela sobrevalorização cambial, seja pelos incentivos, coloca em risco a sobrevivência da indústria no Brasil — já que poderia levar à regressão mercantil, transformando industriais em comerciantes importadores —, para a ABECE essa ampliação representa uma rara oportunidade de promover um crescimento mais equilibrado regionalmente no país e de aumentar a eficiência produtiva da indústria, seja pela concorrência, seja pelo acesso a insumos e equipamentos mais baratos. Em resumo, enquanto para a primeira o aumento das importações num mundo globalizado e com concorrência mais acirrada significa ameaça à sua sobrevivência, para a segunda representa movimentação de volume crescente de capital-mercadoria e capital-dinheiro, que, no caso brasileiro, passam a ser parcialmente financiados pelos incentivos estaduais, portanto, pelos fundos públicos.

É importante destacar que, por guerra fiscal, entendemos um fenômeno típico de países federativos nos quais suas unidades subnacionais — estados, províncias, departamentos e até mesmos municípios, como no caso brasileiro — desencadeiam ações competitivas em detrimento de práticas cooperativas, para a atração de investimentos através de incentivos diversos. A atração de investimento pelos entes subnacionais não é um problema em si; ao contrário, é esperada em países federativos, não podendo, assim, ser condenada aprioristicamente e não se caracterizando, necessariamente, como guerra fiscal. Essa última decorre, no Brasil, da ausência de coordenação federal nesse processo e de práticas ilegais que dão azo a um grande número de Ações de Inconstitucionalidade (ADIN).

Esse fenômeno reflete as dificuldades da União para coordenar as ações dos entes federados. No Brasil, a guerra fiscal ganhou força no final do séc. XX por duas razões principais: (i) pelo próprio enfraquecimento dos Estados nacionais diante da globalização e pela perda de centros internos de decisão que

debilitaram o SEN; e (ii) pela reestruturação e pela realocização dos investimentos no âmbito global, o que levou entes subnacionais a atraírem para seus territórios os capitais que buscavam novas localizações, conforme destacado no capítulo anterior.

A guerra fiscal nos últimos 40 anos foi um fator importante para a dinâmica regional do Brasil, pois muitas empresas localizadas nas regiões Sul e Sudeste direcionaram seus investimentos para outras regiões, atraídas pelos incentivos. A “guerra dos portos”, no entanto, é uma modalidade recente da guerra fiscal e aderente ao PRCEEP. Ela se caracteriza não pela atração do investimento industrial, como ocorreu no PRCUI, mas pela busca de possíveis ganhos de arrecadação estadual, decorrentes do aumento das importações brasileiras.

Há basicamente duas modalidades de guerra fiscal que se renovaram no período pós-Plano Real, conforme Castilho e Silveira (2005): a industrial e a comercial. A primeira se destina à atração de investimento novo ou nova FBKF privada. A segunda tem por finalidade desviar fluxos de mercadorias para os territórios do estado por meio da atração de empresas do ramo de distribuição e atacado e empresas varejistas. A “guerra dos portos” é uma modalidade de guerra fiscal comercial e tem como características o aproveitamento do crescimento das importações, alimentando-se da maior exposição da indústria brasileira à concorrência externa. Ela financia e reforça a desindustrialização, bem como estimula o deslocamento dos investimentos da órbita da produção para a da circulação, numa típica regressão mercantil.

Algumas conclusões podem ser tiradas ao fim deste capítulo. A primeira é que as políticas subnacionais de atração de importações apoiadas nos incentivos fiscais do ICMS e de benefícios financeiros ligados a esse imposto — em suas diferentes variantes — não constituem uma alternativa de política de desenvolvimento regional, especialmente porque intensificam

os conflitos federativos, ainda que para os estados, tomados isoladamente, essas políticas possam trazer — durante algum tempo — resultados positivos.

A segunda é que as modificações provocadas por esses incentivos alteraram as relações de comércio interestadual e internacional das unidades federativas que os adotaram, ampliando a subordinação da dinâmica regional brasileira ao movimento do mercado externo. Uma terceira conclusão é que, ao funcionarem como capital a baixo custo para as empresas, os incentivos para as importações, além de reforçarem o processo de desindustrialização em curso no país, consolidaram o poder de grupos locais de interesses que se articulam em torno deles para participarem da nova rodada de modernização dos padrões de consumo da economia brasileira comandada desde fora e que se inicia no período pós-Plano Real.

Por fim, há uma mudança na lógica dos instrumentos de concessão de recursos públicos (nos diferentes níveis de governo, é bom que se diga) para fins de desenvolvimento regional. Observa-se uma dificuldade crescente de pactuação de um projeto de desenvolvimento regionalmente articulado pela generalização da guerra fiscal que expõe a crise federativa no país, por enquanto incontornável. Os fundos públicos, que serão discutidos no capítulo 7, no PRCEEP, sob a égide do capital financeiro, descolam-se do viés desenvolvimentista e produtivo, prevalecente no padrão anterior, e se direcionam com maior intensidade para a órbita da circulação, com claro objetivo arrecadatório, ainda que disfarçado na genérica ideia de atração de investimentos, sob o alibi do “desenvolvimento regional”. Essa é a razão para que a guerra fiscal tenha assumido no Brasil, desde o final do séc. XX, uma predominância mais comercial que produtiva, sendo a “guerra dos portos” a expressão mais acabada dessa manifestação, como se buscou demonstrar neste capítulo.

MERCADO INTERNO E ORGANIZAÇÃO SOCIOESPACIAL NO BRASIL

Se Brasília trouxe um bem
Nós não podemos negar
Foram as vias de transportes
que o Sul pode lucrar
e alguns estados do Norte
mas, o Nordeste por sorte
Começou a definhar

(Rodolfo Coelho Cavalcante.
**Belezas de Brasília e a miséria
do Nordeste.** Salvador (BA))

Observações iniciais: o papel do mercado interno em uma economia continental

O desmonte do sistema de Bretton Woods e a neoliberalização da economia aceleraram a abertura dos mercados, o que garantiu maior fluidez ao capital — especialmente o financeiro — e provocou o enfraquecimento do SEN. A interdição desse sistema foi a contraface da “montagem de um sistema transnacional

e global cujo dinamismo se traduz em novo desenho na alocação geográfica dos recursos e em forte concentração social da renda” (FURTADO, 1999, p. 16). Como consequência, os centros internos de decisão das economias nacionais se deslocaram cada vez mais para o exterior, e a organização socioespacial dos países passou a refletir, crescentemente, as decisões forâneas das grandes empresas transnacionais e do capital financeiro internacional. Não por acaso, a discussão sobre a fragmentação — econômica e territorial — ganhou destaque no debate dos anos 1990 (PACHECO, 1998; BECKER, 2007).

A evolução da estrutura produtiva do Brasil nas últimas quatro décadas respondeu ao movimento global da economia a que se refere Furtado (1999) e que seria impactante na definição do papel das economias nacionais — e de suas regiões — na divisão internacional do trabalho. O PRCEEP e as políticas neoliberais impulsionaram a abertura dos mercados nacionais, a regressão industrial e a especialização produtiva em atividades intensivas em “recursos naturais”, localizadas em áreas não metropolitanas; atividades essas que promoveram impactos ambientais criminosos no séc. XXI^o. A ideologia geográfica emergente é a da ligação local-global (ver Quadro 1.1).

Furtado lembra, no entanto, que “a experiência tem demonstrado que o motor de crescimento de países de grandes dimensões continentais continua sendo o mercado interno” (FURTADO, 2000, p. 23), apesar de a globalização interromper o avanço da soberania desses países, sob o jugo das empresas

10 Exemplos não faltam para ilustrar as trágicas consequências do aprofundamento do PRCEEP, como os crimes de Mariana em 2015 e de Brumadinho em 2019, ambos em Minas Gerais, decorrentes da ruptura de barragens de contenção dos resíduos da indústria extrativa. A violência no campo, o desmatamento desenfreado e a desterritorialização de comunidades tradicionais em áreas que agora são exploradas para exportação de *commodities* se juntam aos exemplos que não podem deixar de ser lembrados como parte da tragédia socioambiental do atual padrão de reprodução do capital.

transnacionais, cuja estratégia se sobrepõe às ações dos atores nacionais e causa constrangimentos à ampliação desse mercado. Nas palavras de Celso Furtado:

O modelo de substituição de importações estava longe de haver esgotado suas possibilidades como motor do crescimento, particularmente nos países de mercado interno de dimensões médias e grandes. *No caso do Brasil, que mantém grande disponibilidade de solos aráveis subutilizados e acentuada heterogeneidade social, o caminho mais curto para o desenvolvimento continuará a ser por muito tempo o dinamismo do mercado interno [...].* A experiência nos ensina que o modelo de desenvolvimento deve ser concebido a partir da peculiaridade de cada país, tendo em conta os constrangimentos do quadro internacional. *Ora, o que estamos testemunhando é o dismantelamento do modelo que permitiu a inserção dos países da América Latina no processo de industrialização e a adoção acrítica de uma política econômica que privilegia as empresas transnacionais, cuja racionalidade somente pode ser captada no quadro do sistema de forças que transcende os interesses específicos dos países que o integram.* Trata-se de prescindir de políticas nacionais de desenvolvimento, porquanto a estratégia das grandes empresas transnacionais se sobrepõe ao âmbito da visão dos atores nacionais (FURTADO, 1999, p. 17-18, grifos nossos).

Alerta-se, de antemão, que o problema não está na busca por maior inserção externa, que é fundamental para o enfrentamento dos crônicos problemas de financiamento de economias subdesenvolvidas e em razão da necessidade de complementar o aparelho produtivo. O problema está no vazamento das divisas

geradas pelas exportações, visto que o aumento da capacidade para importar diluiu-se, parcialmente, no PRCEEP entre (i) o consumo, muitas vezes conspícuo, das famílias que adentraram em nova rodada de modernização; (ii) o sistema financeiro internacional, para o qual a política de juros elevados constitui correia de transmissão; (iii) a política cambial e a forte concorrência externa, que promovem a debilitação do parque industrial do país, pelo aumento das importações, que são aceleradas, ao mesmo tempo que esse aumento impacta negativamente a indústria no país; e (iv) o desmonte do SEN, pois, como se discutiu no capítulo 3, a integração brasileira à economia internacional se dá nos mercados de produtos menos dinâmicos, com baixo valor agregado e pouco conteúdo tecnológico, daí a importância de superar a interdição à capacidade para inovar do país, consequência de uma divisão internacional do trabalho que lhe é refratária. Do ponto de vista do território, esse padrão reforça a articulação local-global, tornando diacrônico o movimento das economias regionais, razão pela qual políticas localistas ganham tanta ênfase na área de planejamento regional e urbano, desde o final do séc. XX.

O PRCUI, ao contrário do PRCEEP, promoveu a diversificação da estrutura produtiva comandada pela expansão do mercado interno, e isso fez com que a inserção da economia brasileira na ordem internacional não ocorresse apenas pelo fornecimento de matérias-primas, como na clássica definição cepalina de divisão internacional do trabalho que prevalecera anteriormente, mas também pela transformação do território em um lócus de valorização da riqueza capitalista, a partir dos investimentos urbano-industriais.

O espaço econômico brasileiro se tornaria privilegiado para investimentos internacionais, que se aproveitaram de um mercado dinâmico e crescente, impulsionado por um acelerado processo de urbanização, que estimulou o surgimento de uma classe

média com maior padrão de consumo, beneficiária das atividades advindas da transformação produtiva e da constituição de uma burocracia pública montada para sustentar esse processo. Essa urbanização também inseriu na economia mercantil uma leva expressiva de migrantes vindos do campo, que alteravam não apenas os padrões demográficos interurbanos — devido ao esvaziamento das cidades menores e ao crescimento das metrópoles, decorrentes de um intenso processo de migração rural-urbana pós-1950 —, mas também os intraurbanos, marcados pela forma desordenada de ocupação das maiores cidades, naquilo que Cano (1988) chamou de “urbanização caótica”, conforme já destacado.

Externamente, o crescimento do mercado interno promoveu, ainda que lentamente, a diversificação da pauta exportadora brasileira. Essa é uma questão importante, para não deixar margens às interpretações que dominaram o debate no período pós-1980 e que colocam o *trade off* “mercado interno x mercado externo” como modelos de desenvolvimento mutuamente excludentes, tomando como paradigma o caso exitoso de “promoção de exportações” asiático: a diversificação produtiva derivada da industrialização e da urbanização promovidas no PRCUI possibilitou uma inserção mais dinâmica da estrutura produtiva do Brasil no mercado externo. Verificou-se uma diversificação das exportações, ainda que lenta, e um aumento da participação dos bens manufaturados na pauta total. Em 1978, pela primeira vez, os bens industrializados superaram os básicos na pauta de exportação do Brasil. Serrano e Medeiros (2001), refletindo sobre qual seria o melhor modelo (se o crescimento “*hacia dentro*” ou o crescimento “*hacia fuera*”), afirmam que

[...] esta contraposição não faz sentido. As estratégias desenvolvimentistas bem-sucedidas no pós-guerra não eram tão diferentes entre si, tanto as que tiveram que se concentrar

mais no polo da substituição de importações, como a do Brasil nos anos 50, quanto as que puderam privilegiar mais a expansão das exportações, como a Coreia, e as nações de industrialização tardia liderada pelo Estado (SERRANO e MEDEIROS, 2001, p. 111).

O importante é reter que o fortalecimento do mercado nacional e a integração territorial a ele associada no PRCUI criaram condições para uma inserção mais dinâmica do aparelho produtivo brasileiro no mercado internacional, num momento em que o Estado nacional, com alguma soberania e margem de manobra, podia exercer uma política econômica que foi ao mesmo tempo industrializante e integradora do território, embora tenha se verificado redução no grau de abertura da economia brasileira de forma contínua até 1980 (ver Gráfico 3.1). Houve, no entanto, maior diversificação da pauta exportadora, com aumento do peso dos bens industrializados (ver Gráfico 3.2).

Questão central reside na capacidade de os países definirem uma política econômica que lhes permita, soberanamente, uma inserção na economia internacional, com diversificação produtiva e tecnológica, e um alargamento do mercado interno, especialmente se pensarmos no significado desse mercado para uma economia continental, do porte da brasileira, com elevado grau de urbanização e complexa rede de municípios que articulam fluxos contínuos de mercadorias, dinheiro, informação e pessoas.

Em resumo, numa economia continental com as características anteriormente descritas e com elevado nível de desenvolvimento das forças produtivas, ainda que decadente, o dinamismo encontra-se muito mais dependente do mercado interno do que da articulação com o exterior, sem desconsiderar a sua

importância, sobretudo na atual quadra histórica, com economias muito mais abertas e interdependentes.

A compreensão mais acurada da dinâmica regional brasileira nos obriga a esboçar uma análise de longa duração quanto ao mercado interno, às articulações das economias estaduais e regionais, a partir do comércio interestadual de mercadorias e de serviços, e à forma como tudo isso impacta as interações e organização espaciais.

É o que se fará a seguir.

Algumas considerações sobre os estudos de comércio interestadual e inter-regional no Brasil

As informações sobre o comércio interestadual no país são descontínuas, menos precisas e menos detalhadas do que aquelas relativas ao comércio exterior. É muito comum encontrarmos na literatura a observação de que “o comércio doméstico — inter-regional e interestadual — é quase ignorado pelos órgãos nacionais de estatística” (GALVÃO, 2021, p. 298). As razões para essa omissão estariam no grande volume de informações que precisariam ser sistematizadas, a partir das 26 secretarias estaduais da fazenda mais a do Distrito Federal, e nas diferentes formas de coleta dos dados nas unidades da Federação. Além disso, questões federativas ligadas à guerra fiscal sempre colocaram dificuldades para a publicização desses dados. Esse problema começa a ser superado, em parte, pela apresentação das matrizes de comércio interestadual para anos a partir de 2017, pela Comissão Técnica Permanente do ICMS (COTEPE), do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

A dificuldade apontada não impossibilitou que estudos fossem realizados ao longo das últimas décadas, os quais têm auxiliado nas reflexões sobre a dinâmica regional do país. Galvão (1984 e 1999) apresentou os limites e as possibilidades

das informações levantadas pelo IBGE para o comércio interno entre 1940 e 1970, justamente o período da integração do mercado nacional e aquele que mais demandaria esforços estatísticos de compreensão do impacto do PRCUI sobre a organização socioespacial brasileira.

Galvão (1993 e 1999), não obstante os problemas das bases de dados, construiu as matrizes de 1943, 1947, 1961 e 1969 e constatou os efeitos da industrialização sobre a integração econômica do país, com a superação dos antigos arquipélagos regionais, devido à maior articulação comercial e produtiva entre os estados brasileiros durante o PRCUI.

O mesmo Galvão (2021) incorporou, posteriormente, a matriz do ano de 1999, produzida por Vasconcelos (2001), e os dados de 2006, apresentados dispersamente nas notas técnicas elaboradas pela Rede de Pesquisa em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Redesist) para os estudos do balanço de pagamentos dos estados brasileiros. As metodologias de construção das matrizes ao longo do tempo apresentam diferenças, o que exige cuidados nas análises realizadas, como alerta o próprio Galvão:

é desnecessário advertir sobre deficiências das informações utilizadas neste trabalho. Todavia, a despeito das imperfeições, os dados referentes ao comércio doméstico brasileiro constituem uma fonte relevante de informações, retratando de maneira consistente as principais características do comércio inter-regional brasileiro no período 1943-2006 (GALVÃO, 2021, p. 301).

Galvão (2021, p. 308) afirma que “durante as décadas de 1970 e 1980 não foram mais coletadas informações sobre comércio interestadual no país”. O autor desconsiderou o levantamento

realizado pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, que resultou na montagem das matrizes de comércio interestadual para os anos de 1974 a 1986, apresentadas em diversos números da **Revista de Finanças Públicas** entre 1978 e 1988. Ele não informa as razões dessa desconsideração.

Pacheco (1998) completou as análises do comércio inter-regional de Galvão para os anos de 1975, 1980 e 1985, valendo-se das informações apresentadas naquela revista. Ablas, Muller e Smith (1985) e Ablas e Fava (1985) também fazem uso dessas informações. Lourenço e Santos (2020a), com base em matrizes insumo-produto interestaduais utilizadas por de Guilhoto et al. (2010) e Haddad, Gonçalves Júnior e Nascimento (2018), complementam a análise de Pacheco (1998) para os anos de 2008 e 2011.

Outro artigo de Lourenço e Santos (2020b) utiliza o trabalho de Vasconcelos (2001) para o ano de 1999 para “estimar o viés doméstico dos fluxos de comércio em escala nacional e entre as unidades da federação para os anos de 1999 e 2008, a partir da ótica do modelo gravitacional” (LOURENÇO e SANTOS, 2020b, p. 22). Um terceiro trabalho desses autores analisa os fluxos comerciais intra e transregionais e relaciona-os aos níveis de renda e renda *per capita* estaduais (LOURENÇO e SANTOS, 2020c). Menciona-se, ainda, os seguintes trabalhos que tratam das relações de comércio interestadual e inter-regional no Brasil: Haddad e Perobelli (2002); Perobelli, Haddad e Domingues (2006); Magalhães e Domingues (2007); Haddad, Perobelli, Mota e Farinazo (2008); e Magalhães (2009). Há também estudos específicos para uma única macrorregião ou unidade federativa, que se julga desnecessário citar aqui.

Observa-se, portanto, a existência de uma razoável literatura sobre o tema, não obstante as limitações históricas ligadas à escassez de informações e à ausência de unidade metodológica na coleta de dados. Esses trabalhos ajudam no entendimento da

dinâmica regional brasileira, ainda que haja muito a pesquisar sobre esse assunto. Possivelmente, a sistematização no âmbito da COTEPE/CONFAZ, a partir das notas fiscais eletrônicas, dará maior consistência aos dados, uniformidade metodológica no levantamento das informações e amplitude da base. Abre-se a possibilidade para detalhamentos por seções e divisões de atividades CNAE, como fizeram Vasconcelos e Oliveira (2006), o que seria fundamental para a compreensão da integração produtiva regional no país e dos efeitos territoriais da desindustrialização. O avanço na consolidação das bases de informação será importante, porque, como lembra Galvão:

O conhecimento de aspectos fundamentais da natureza das relações comerciais internas entre estados e entre regiões pode ser extremamente útil para a formulação de políticas regionais, por diversas razões: permite conhecer o jogo das forças econômicas e políticas que estão subjacentes aos conflitos federativos passados e contemporâneos da nação; possibilita complementar diagnósticos das condições socioeconômicas de cada região dentro do contexto nacional, sobretudo no que diz respeito aos seus níveis relativos de competitividade; e constitui importante ferramenta auxiliar para a mensuração tanto dos pontos fortes quanto das fraquezas e vulnerabilidades das economias regionais (GALVÃO, 2021, p. 298).

A análise que se faz a seguir do comércio inter-regional deve ser vista com cautela, pois as bases de dados ao longo das décadas apresentam distintas formas de coleta e níveis de abrangência. Feita a ressalva, vejamos o que os dados disponíveis nos informam sobre a evolução do comércio interno e suas relações com o comércio exterior e quais possíveis mudanças são identificadas na dinâmica regional brasileira.

O que os dados nos informam sobre as relações de comércio interestadual e exterior das regiões do país?

A primeira, e possivelmente mais importante, observação é que o volume do comércio interestadual no país ampliou-se proporcionalmente mais do que o de comércio exterior (exportações+importações) desde 1975, não obstante o grau de abertura comercial do país ter aumentado a partir de 1999, quando a adesão ao tripé macroeconômico consolida o PRCEEP. A Tabela 4.1 apresenta a evolução das operações de comércio interestadual e do comércio exterior em relação ao PIB brasileiro ao longo de quase cinco décadas.

Tabela 4.1 — Relação entre o volume de operações no comércio interestadual (Mercado Interno — MI)* e do comércio exterior (X+M) sobre o PIB (em %)

Relação	1975	1980	1985	1999	2013	2017	2018	2019	2020
MI/PIB	21,5	35,8	30,2	42,7	34,7	50,6	53,6	55,4	61,2
(X+M)/PIB	19,3	18,8	16,4	16,3	18,9	17,7	21,5	21,5	25,2
MI/X	2,9	4,2	2,9	5,4	3,8	5,0	4,5	4,7	4,3

(*)O que estamos chamando de MI equivale às Vi/PIB (Vendas no mercado Interno/PIB) ou às Ci/PIB (Compras no mercado Interno/PIB), já que ambas (Vi e Ci), para o agregado, Brasil são idênticas.

Fonte: Revista de Finanças, vários anos.

Os dados da Tabela 4.1 reforçam o argumento da centralidade do mercado interno para uma economia do porte da brasileira e, por consequência, para suas economias regionais. Se considerarmos a relação entre vendas no mercado interno (Vi) sobre exportações (X) do Brasil, perceberemos que o mercado interno predomina como destino da produção brasileira e de suas regiões, sendo muito superior ao mercado externo, mas o crescimento das exportações vem fazendo essa diferença cair desde 2017. Portanto, a despeito da importância do mercado

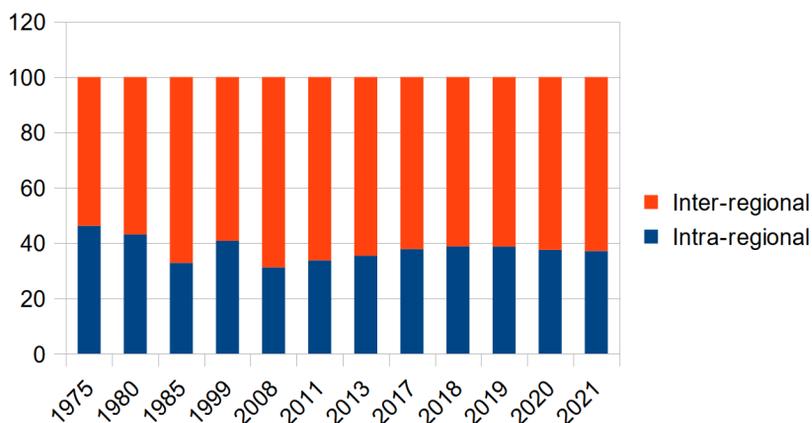
exterior para a dinâmica econômica e regional no PRCEEP, são as transações interestaduais — aquelas que formam o mercado interno — as mais importantes para o dinamismo desse país populoso e de porte continental.

O novo padrão de reprodução do capital, a despeito de não ter reduzido a centralidade do mercado interno, afetou as relações comerciais entre as unidades federativas e regiões do país, em um contexto marcado pelo enfraquecimento da indústria (desindustrialização), pelo baixo crescimento econômico, pela expansão da fronteira agromineral, pelo esforço exportador das economias regionais e pela guerra fiscal, que, juntos, fizeram emergir novos determinantes para a questão urbano-regional no país (CANO, 2011b) e influenciaram o (e foram influenciados pelo) importante, mas tímido, processo de desconcentração produtiva regional (CANO, 2008). Esse conjunto de vetores que atuam sobre a dinâmica regional brasileira afeta as interações espaciais, entre as quais, o comércio inter-regional.

Uma segunda observação é a de que a partir dos anos 1990 o comércio inter-regional perde, muito timidamente ainda, peso nas transações das regiões brasileiras, em detrimento do comércio intrarregional, como pode ser observado no Gráfico 4.1. Essa perda é pequena, porém parece informar que o comércio intrarregional vai ganhando maior relevância no séc. XXI, o que indicaria maior articulação produtiva dentro das próprias regiões. Isso seria coerente com o processo de desconcentração econômica verificado a partir de 1970, que ampliou a base produtiva das regiões brasileiras. No entanto, como já destacado, os dados apresentados possuem bases diferentes de coleta. Nessa miríade de informações, o maior nível de transações inter-regionais ocorreu em 1985, quando 67,2% das operações globais ocorriam

dessa forma. Em 1999 essa relação era de 59,2%, e em 2021 era de 62,9%, superior ao de 1999, porém ainda abaixo de 1985¹¹.

Gráfico 4.1 — Comércio intrarregional e inter-regional no total do comércio interestadual brasileiro (em %)



Fonte: Anos de 1975, 1980 e 1985: Revista de Finanças Públicas; 1999: Vasconcelos (2001); 2008 e 2011: Lourenço e Santos (2020a); 2013: Ministério da Fazenda (2015); 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021: CONFAZ, disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/balanca-comercial-interestadual>. Acesso em: 25 maio 2022.

Um terceiro aspecto, com base nas informações disponíveis ao longo das últimas cinco décadas e que são de fontes distintas, o que exige cuidados excessivos no uso dessas informações, é que o peso da economia de São Paulo reduz-se no agregado Brasil das transações interestaduais de comércio, especialmente no total

11 Os dados utilizados por Lourenço e Santos (2020a), com base na matriz insumo-produto, indicam participações maiores: em 2008 o comércio inter-regional representaria 68,1% das operações globais e 66,3% em 2011. Embora superiores à participação de 1985, observa-se que entre os dois anos o comércio inter-regional perdeu participação para o intrarregional, o que aponta para um crescimento desse último, ainda que pequeno.

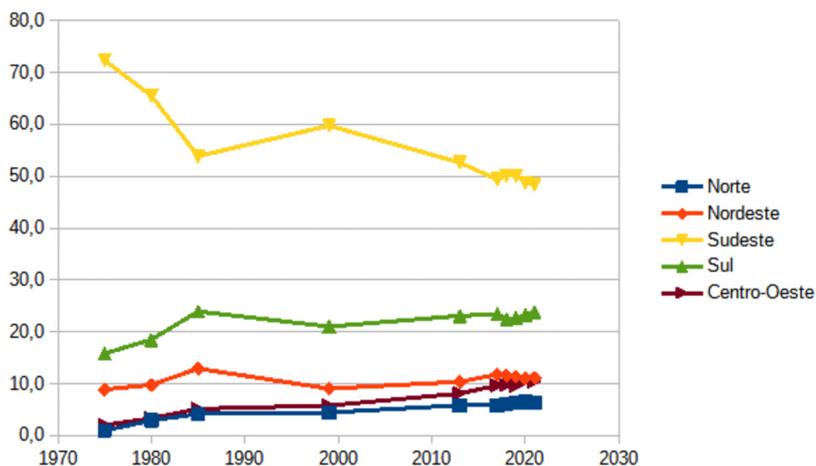
das vendas. Dessas, o estado paulista representava 44,7% em 1975 (maior de todas as séries), reduzindo para 27,3% em 2021, a menor participação. As compras de São Paulo oscilaram bem menos, sendo 25,5% em 1975 e 24,1% em 2021. Considerando as diferentes fontes, a participação de São Paulo nas vendas e compras internas do agregado Brasil foi de, respectivamente, em percentuais (primeiro número vendas e segundo compras): anos de 1975 (44,7% e 25,5%); 1980 (42,3% e 26,1%); 1985 (32,2% e 25,3%); 1999 (37,1% e 25,9%); 2008 (34,6% e 21,5%); 2011 (32,4% e 27,5%); 2013 (33,0% e 21,6%); 2017 (29,3% e 24,5%); 2018 (29,0% e 24,2%); 2019 (28,6% e 24,2%); 2020 (27,8% e 23,4%); 2021 (27,3% e 24,1%).

O fato de as compras de São Paulo oscilarem bem menos parece indicar que a perda de participação do estado nas importações brasileiras comentadas no capítulo anterior não decorre exclusivamente da “guerra dos portos”. Se fosse apenas isso, as importações de São Paulo deslocadas pelos estados “guerreiros” retornariam para ele na forma de suas compras (ou venda dos demais estados para São Paulo) no comércio interestadual, inflando-as, mas isso não nos é confirmado pelos dados disponíveis. Possivelmente a distribuição de parte das importações que se fazia a partir de São Paulo encontrou outros centros de distribuição nos estados que concederem incentivos e que fazem diretamente a venda para outras UFs, razão pela qual São Paulo perde participação como fornecedor.

Esse comportamento da participação relativa de São Paulo pode estar ocorrendo, também, porque esse estado, por um lado, tornou-se um mercado menos dinâmico (sem expansão significativa de suas compras) para a produção das economias regionais, portanto incapaz de promover o mesmo efeito multiplicador do padrão anterior, quando a industrialização costurou os arquipélagos regionais. Por outro lado, porque o deslocamento das importações de São Paulo pode decorrer de outros

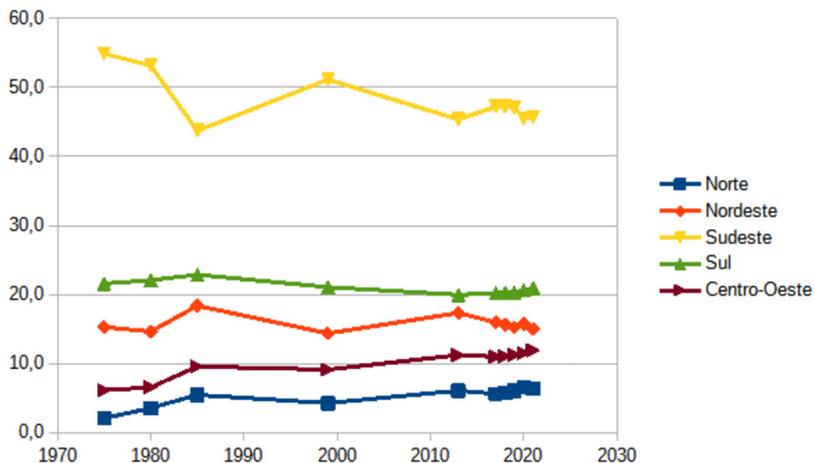
fatores, que não apenas a guerra fiscal, como o aumento de competitividade de outros portos, *vis-à-vis* o Porto de Santos, e o maior consumo das importações dentro dos próprios estados importadores. Ou seja, a economia paulista parece ter encontrado concorrência — especialmente externa — para o abastecimento das economias regionais, considerando a evolução de sua participação nas vendas para o mercado interno. Isso não chega a surpreender; ao contrário, o baixo crescimento da economia brasileira afeta diretamente a economia paulista e suas interações espaciais. Por ela ser o centro econômico do país, está mais suscetível aos efeitos negativos do baixo crescimento do PIB brasileiro.

Gráfico 4.2 — Brasil: Distribuição regional das vendas no Comércio interestadual (em %)



Fonte: Anos de 1975, 1980 e 1985: Revista de Finanças Públicas; 1999: Vasconcelos (2001); 2008 e 2011: Lourenço e Santos (2020a); 2013: Ministério da Fazenda (2015); 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021: CONFAZ, disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/balanca-comercial-interestadual>. Acesso em: 25 maio 2022.

Gráfico 4.3 — Brasil: Distribuição regional das compras no Comércio interestadual (em %)



Fonte: Anos de 1975, 1980 e 1985: Revista de Finanças Públicas; 1999: Vasconcelos (2001); 2008 e 2011: Lourenço e Santos (2020a); 2013: Ministério da Fazenda (2015); 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021: CONFAZ, disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/balanca-comercial-interestadual>. Acesso em: 25 maio 2022.

A mudança na participação relativa de São Paulo representou um rearranjo nos fluxos de comércio inter-regional, como se observa nos gráficos 4.2 e 4.3, nos quais é visível a perda de participação do Sudeste e o grande crescimento das regiões Norte e Centro-Oeste, tanto nas vendas quanto nas compras.

Sul e Nordeste alteraram pouco suas participações, embora neste século tenham apresentado ligeiro crescimento relativo. A primeira região apresentava 15,8% das vendas do agregado Brasil em 1975 e atinge sua maior participação em 1985 (23,9%). Em 1999 era de 21,0% e oscila desde então, com tendência de crescimento neste século quando chega em 2021 com 23,8%. Suas compras no comércio inter-regional representavam 21,6% em 1975, atingem a maior participação em 1985 (22,9%) e mantêm-se estabilizadas neste século: 21,1% em 1999 e 21,0% em 2021.

O Nordeste, depois de atingir o auge na participação das vendas em 1985 (12,9% do total do país), declina em 1999 para 9,0%, mas, em 2017, já era de 11,8%, caindo desde então: 11,6% (em 2018); 11,3% (em 2019); 11,0% (em 2020); 11,1% (em 2021). Nas compras ocorrem movimento parecido. Depois de atingir o auge em 1985 (18,4% do total), foi de 14,4% em 1999, crescendo ao longo deste século, para depois declinar: era 16,0% em 2017 e 15,0% em 2021. Esses números, para a região, sugerem que o crescimento da economia brasileira e o aquecimento do mercado interno lhe são mais favoráveis, como ocorreu até 2014, e as crises, (com desaquecimento do mercado interno), em contrapartida, lhe afetam mais. Porém, pesquisas mais detalhadas precisariam ser realizadas para melhor compreensão desses dados e da dinâmica do comércio interestadual e inter-regional no país.

Norte e Centro-Oeste cresceram a participação ao longo de todo período, reflexo do engate de suas economias ao PRCEEP. Em relação às vendas, a participação das duas regiões eram, respectivamente, de: 1975 (1,0% e 2,0%); 1985 (4,2% e 5,1%); 1999 (4,4% e 5,8%); 2017 (5,8% e 9,7%); e 2021 (6,4% e 10,4%). Para as compras, esses números foram, respectivamente, de: 1975 (2,1% e 6,2%); 1985 (4,2% e 5,1%); 1999 (4,4% e 5,8%); 2017 (5,8% e 9,7%); 2021 (6,4% e 10,4%).

O comportamento do comércio em geral (exterior e interestadual) das regiões brasileiras sofreu, portanto, alterações importantes, a partir da década de 1990, segundo os dados disponíveis, que merecem comentários adicionais. Vejamos o que eles indicam como principais mudanças. As análises tomaram por base as tabelas de 4.2 a 4.7, a seguir.

Tabela 4.2 — Coeficientes de comércio exterior e de comércio interestadual em relação ao PIB

Brasil e regiões	1975			1980			1985			1999			2013		
	X-M	Vi-Ci	Sf												
Brasil	-4,3	0,0	-4,3	-1,6	0,0	-1,6	4,5	0,0	4,5	-0,5	0,0	-0,5	-0,5	0,0	-0,5
Norte	-6,9	-11,6	-18,5	-4,0	-7,0	-11,0	-1,4	-9,7	-11,1	-1,5	1,5	0,0	2,0	-1,7	0,3
Nordeste	5,9	-12,4	-6,5	2,6	-14,6	-12,0	4,9	-12,1	-7,2	2,0	-18,3	-16,3	-2,5	-17,8	-20,3
Sudeste	-9,4	5,8	-3,6	-4,2	7,1	2,9	3,4	5,2	8,6	-1,6	6,3	4,7	-1,0	4,6	3,6
Sul	6,9	-7,0	-0,1	4,9	-7,5	-2,6	10,7	1,9	12,6	1,9	-0,2	1,7	-1,8	6,5	4,7
Centro-Oeste	2,4	-21,8	-19,4	0,2	-21,6	-21,4	0,6	-22,4	-21,8	0,2	-16,3	-16,1	6,5	-11,9	-5,4

Brasil e regiões	2017			2018			2019			2020		
	X-M	Vi-Ci	Sf									
Brasil	2,5	0,0	2,5	2,3	0,0	2,3	1,9	0,0	1,9	3,5	0,0	3,5
Norte	5,9	1,6	7,5	6,2	3,3	9,5	8,2	1,9	10,1	14,0	-0,8	13,2
Nordeste	-0,9	-14,7	-15,6	-1,2	-15,2	-16,4	-1,7	-15,2	-16,9	0,3	-20,4	-20,1
Sudeste	1,7	2,1	3,8	1,4	2,9	4,3	0,9	3,2	4,1	1,4	3,8	5,2
Sul	2,6	9,5	12,1	1,5	6,8	8,3	0,3	7,6	7,9	1,1	9,2	10,3
Centro-Oeste	8,9	-6,7	2,2	11,1	-7,5	3,6	11,1	-9,3	1,8	15,9	-5,6	10,3

Fonte: Fonte: Revista de Finanças Públicas, vários anos; Anuários Estatístico do IBGE, vários anos; Contas Regionais/IBGE, vários anos; COMEX/STAT.

Tabela 4.3 — Distribuição das compras e vendas da região Norte, segundo regiões de origem (compras da região Norte) e destino (vendas da região Norte) no comércio interestadual

Região	Vendas									
	1975	1980	1985	1999	2013	2017	2018	2019	2020	2021
Norte	8,5	8,3	12,0	6,5	10,1	12,9	13,8	14,4	14,0	13,4
Nordeste	14,6	7,6	9,1	10,6	21,2	16,9	17,4	16,5	16,3	14,8
Sudeste	70,0	77,2	69,3	68,5	50,0	51,9	49,8	49,8	50,0	52,3
Sul	4,7	5,6	7,7	8,3	11,0	10,1	10,5	10,4	10,3	9,3
Centro-Oeste	2,2	1,3	1,9	6,1	7,7	8,3	8,6	8,9	9,3	10,2

Região	Compras									
	1975	1980	1985	1999	2013	2017	2018	2019	2020	2021
Norte	4,0	6,8	9,1	6,8	9,6	13,3	14,6	14,9	13,8	13,4
Nordeste	12,7	10,4	11,2	8,8	14,3	17,8	17,7	17,3	15,3	16,8
Sudeste	73,3	72,3	66,8	61,6	47,3	43,6	42,5	42,0	41,7	40,2
Sul	6,3	8,7	10,8	11,3	15,9	11,9	12,1	12,1	12,9	13,0
Centro-Oeste	3,8	1,7	2,0	11,5	12,9	13,4	13,2	13,8	16,2	16,5

Fonte: Anos de 1975, 1980 e 1985: Revista de Finanças Públicas; 1999: Vasconcelos (2001); 2013: Ministério da Fazenda (2015); 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/balanca-comercial-interestadual>. Acesso 12 out. 2022.

Tabela 4.4 — Distribuição das compras e vendas da região Nordeste, segundo regiões de origem (compras da região Nordeste) e destino (vendas da região Nordeste) no comércio interestadual

Região	Vendas									
	1975	1980	1985	1999	2013	2017	2018	2019	2020	2021
Norte	3,0	3,8	4,7	4,2	8,4	8,5	8,9	9,2	9,1	9,6
Nordeste	43,5	42,4	40,4	43,0	43,1	45,7	44,5	44,3	46,5	44,4
Sudeste	47,6	46,4	46,9	43,9	36,3	33,4	34,2	33,9	31,7	32,7
Sul	4,7	6,3	6,2	6,6	7,5	7,6	7,6	7,6	7,3	7,7
Centro-Oeste	1,3	1,1	1,8	2,3	4,7	4,8	4,9	5,0	5,4	5,7

Região	Compras									
	1975	1980	1985	1999	2013	2017	2018	2019	2020	2021
Norte	0,9	1,5	2,1	3,3	7,1	6,1	6,8	6,8	6,7	6,3
Nordeste	25,3	28,3	28,4	27,0	25,8	33,6	32,9	32,9	32,5	32,9
Sudeste	66,5	59,9	58,0	56,0	47,8	43,1	42,4	42,2	42,0	42,4
Sul	6,7	9,3	10,0	11,0	13,7	11,7	12,7	12,5	12,5	12,5
Centro-Oeste	0,5	0,9	1,5	2,7	5,6	5,4	5,1	5,6	6,3	5,9

Fonte: Anos de 1975, 1980 e 1985: Revista de Finanças Públicas; 1999: Vasconcelos (2001); 2013: Ministério da Fazenda (2015); 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/balanca-comercial-interestadual>. Acesso 12 out. 2022.

Tabela 4.5 — Distribuição das compras e vendas da região Sudeste, segundo regiões de origem (compras da região Sudeste) e destino (vendas da região Sudeste) no comércio interestadual

Região	Vendas									
	1975	1980	1985	1999	2013	2017	2018	2019	2020	2021
Norte	2,1	3,9	6,8	4,4	5,5	5,0	4,9	5,1	5,6	5,3
Nordeste	14,1	13,4	19,8	13,5	15,8	14,0	13,2	12,9	13,6	13,2
Sudeste	52,8	50,7	35,5	49,8	44,1	47,6	49,0	49,0	47,2	46,9
Sul	24,0	24,1	24,8	21,4	21,6	20,8	20,4	20,5	20,7	21,3
Centro-Oeste	7,0	7,8	13,1	10,8	13,0	12,7	12,5	12,6	12,9	13,3

Região	Compras									
	1975	1980	1985	1999	2013	2017	2018	2019	2020	2021
Norte	1,2	4,2	6,6	5,9	6,4	6,4	6,5	6,6	7,1	7,3
Nordeste	7,7	8,5	13,8	7,8	8,3	8,3	8,4	8,2	7,7	7,9
Sudeste	69,5	62,5	43,8	58,2	51,2	49,8	52,0	52,1	50,5	49,6
Sul	19,2	20,6	29,8	22,0	25,8	25,5	22,9	23,2	24,4	24,9
Centro-Oeste	2,3	4,1	6,0	6,1	8,3	10,0	10,2	9,9	10,3	10,3

Fonte: Anos de 1975, 1980 e 1985: Revista de Finanças Públicas; 1999: Vasconcelos (2001); 2013: Ministério da Fazenda (2015); 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/balanca-comercial-interestadual>. Acesso 12 out. 2022.

Tabela 4.6 — Distribuição das compras e vendas da região Sul, segundo regiões de origem (compras da região Sul) e destino (vendas da região Sul) no comércio interestadual

Região	Vendas									
	1975	1980	1985	1999	2013	2017	2018	2019	2020	2021
Norte	0,8	1,7	2,5	2,3	4,2	2,9	3,1	3,2	3,7	3,5
Nordeste	6,5	7,4	7,7	7,5	10,3	8,0	8,8	8,4	8,5	7,9
Sudeste	66,7	59,3	54,5	53,6	50,7	51,4	48,1	48,3	47,9	47,8
Sul	22,9	27,3	29,6	29,5	25,4	28,3	30,1	29,8	29,4	29,6
Centro-Oeste	3,1	4,4	5,8	7,0	9,4	9,4	9,9	10,3	10,5	11,2

Região	Compras									
	1975	1980	1985	1999	2013	2017	2018	2019	2020	2021
Norte	0,2	0,7	1,4	1,7	3,2	2,9	3,2	3,2	3,2	2,8
Nordeste	1,9	2,8	3,5	2,8	3,9	4,4	4,3	4,2	3,9	4,1
Sudeste	80,6	71,6	58,5	60,7	57,0	50,8	50,2	50,6	49,1	49,1
Sul	16,8	22,8	30,9	29,4	29,3	32,8	33,3	33,3	33,1	33,7
Centro-Oeste	0,5	2,0	5,7	5,3	6,5	9,1	9,0	8,7	10,7	10,3

Fonte: Anos de 1975, 1980 e 1985: Revista de Finanças Públicas; 1999: Vasconcelos (2001); 2013: Ministério da Fazenda (2015); 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/balanca-comercial-interestadual>. Acesso 12 out. 2022.

Tabela 4.7 — Distribuição das compras e vendas da região Centro-Oeste, segundo regiões de origem (compras da região Centro-Oeste) e destino (vendas da região Centro-Oeste) no comércio interestadual

Região	Vendas									
	1975	1980	1985	1999	2013	2017	2018	2019	2020	2021
Norte	3,9	1,9	2,1	8,5	9,6	7,8	7,9	8,7	10,1	10,1
Nordeste	4,1	4,1	5,4	6,8	12,0	9,0	8,3	8,9	9,4	8,4
Sudeste	63,4	66,6	50,8	53,5	46,3	48,7	49,5	48,2	44,3	45,4
Sul	5,2	13,6	25,4	19,2	16,1	19,0	18,9	18,4	20,8	20,8
Centro-Oeste	23,4	13,8	16,3	12,0	15,9	15,5	15,4	15,7	15,4	15,3

Região	Compras									
	1975	1980	1985	1999	2013	2017	2018	2019	2020	2021
Norte	0,4	0,6	0,8	3,0	4,0	4,4	4,7	5,0	5,2	5,4
Nordeste	1,9	1,6	2,5	2,3	4,3	5,1	5,1	5,1	5,1	5,3
Sudeste	82,3	78,4	73,5	71,0	60,9	56,8	56,6	55,8	54,4	53,7
Sul	7,9	12,5	14,5	16,2	19,3	20,0	20,0	20,8	21,2	22,4
Centro-Oeste	7,6	7,0	8,7	7,6	11,5	13,6	13,5	13,4	14,1	13,3

Fonte: Anos de 1975, 1980 e 1985: Revista de Finanças Públicas; 1999: Vasconcelos (2001); 2013: Ministério da Fazenda (2015); 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/balanca-comercial-interestadual>. Acesso 12 out. 2022.

Região Norte

A região Norte reverteu no séc. XXI sua situação de déficit crônico que se observava até os anos 1980, tanto no comércio externo quanto no interestadual. Ela saiu de um déficit global — Saldo final (Sf) na Tabela 4.2 — de 18,5% do PIB regional em 1975 para um superávit de 13,2% em 2020. Esse bom desempenho merece algumas observações.

Todas as suas UFs apresentaram, sistematicamente, déficit no comércio interestadual (Vi-Ci), com exceção do Amazonas, que, impulsionado pela Zona Franca de Manaus (ZFM), apresentou saldo positivo, equivalente a 75,0% do PIB estadual em 2020 — o maior do país —, mais do que compensando seu déficit externo de 40,3%, também o maior de uma economia estadual.

O Polo Industrial de Manaus (PIM) tem a peculiaridade de abrigar uma zona franca voltada para o mercado interno, que, em 2020, representou 98,3% de todo seu faturamento (SUFRAMA, 2022). Essa característica diferencia a ZFM da maioria das experiências internacionais, cujos objetivos atrelam-se mais à promoção de exportações e menos ao desenvolvimento regional, como é o seu caso. Não por acaso, o Amazonas é o estado brasileiro cuja economia mais dependeu de São Paulo em 2021, visto ser esse o seu principal mercado comprador e fornecedor no país. A economia paulista respondeu, naquele ano, por 46,0% das vendas realizadas pelo Amazonas no comércio interestadual e por 51,6% de suas compras; em ambos os casos, a maior participação da economia de São Paulo no comércio interestadual em relação a um estado.

O Pará, junto com o Amazonas, é a única UF da região que apresenta Sf positivo. Porém, diferentemente da economia amazonense, o que sustenta o superávit final paraense é o desempenho em relação ao mercado externo (X-M), que atingiu, em 2020, um montante de +47,1% do PIB estadual, graças à inserção

internacional da indústria extrativa localizada no sudeste desse estado. O Pará, nesse mesmo ano, apresentava grau de abertura (X+M/PIB) de 52,9%, o segundo maior do país, atrás apenas do Mato Grosso (58,8%), outra unidade federativa cuja base produtiva ganhou relevância no PRCEEP. Ambas são verdadeiras plataformas de exportações, o que está alterando a sua organização socioespacial.

As transformações das últimas cinco décadas na região Norte do país foram profundamente marcadas pelas ações direta e indireta do Estado, determinadas tanto por questões geopolíticas quanto pelo interesse da exploração de “recursos naturais” (BUARQUE, LOPES e ROSA, 1995; BECKER, 2005). A partir do final das décadas de 60 e 70 no séc. XX, a intervenção pública direcionou investimentos para a infraestrutura (sobretudo estradas de rodagem e hidrelétricas); para a colonização, como no caso de Rondônia; para a industrialização através da ZFM; e para a constituição do complexo minero-metalúrgico do Carajás. Esses investimentos foram decisivos à integração desse espaço às dinâmicas do mercado nacional e do internacional, permitindo-lhe se beneficiar do processo de desconcentração produtiva regional que se iniciava no país.

Tais investimentos não apenas promoveram maior diversificação e tecnificação da base produtiva em contraposição à antiga predominância extrativista que caracterizara a região até meados do séc. XX, como também estabeleceram especializações econômicas muito diferenciadas, as quais marcariam o crescimento da fronteira Norte como um tipo de “integração fragmentada” (BUARQUE, LOPES e ROSA, 1995), caracterizada por dinâmicas sub-regionais que, mormente, não estavam conectadas entre si.

A organização socioespacial dessa região seria profundamente alterada por esses processos, com particular destaque para o crescimento da urbanização e dos povoamentos, que foram

deslocados das margens dos rios para as beiras das estradas, a partir do PRCUI. Desde então, amplia-se a conectividade da região Norte com o mercado nacional e com o mercado internacional. Esse movimento ampliou a multiplicidade de interesses e deixou sua organização socioespacial muito mais complexa, com aumento dos conflitos entre populações que organizam a reprodução de suas vidas de forma bastante diferente daquela que seria imposta pelo grande capital, mas não apenas por esse, especialmente com o advento do PRCEEP.

Desse movimento, resultou uma segmentação da economia regional, concentrada em três eixos dinâmicos (BUARQUE, LOPES e ROSA, 1995), que ocupam áreas distintas do Norte, cada uma com articulações específicas, seja com o mercado nacional, seja com o mercado internacional, seja com ambos simultaneamente.

A ZFM, na área mais central, manteria forte articulação com o mercado nacional, conforme destacado anteriormente; porém, após a implementação do Plano Real, ampliou sua internacionalização, sobretudo pelo lado das importações. Uma segunda sub-região, na parte mais ocidental, especificamente em Rondônia, estabelece ligações mais fortes com os mercados regional e nacional, conforme destacaram Buarque, Lopes e Rosa (1995); no entanto, no início do séc. XXI, essa sub-região também amplia sua conexão externa, a partir da expansão da soja, alargando sua histórica articulação com o Centro-Oeste. Tal articulação fica evidenciada pela ampliação da participação da região Centro-Oeste no comércio interestadual do Norte, conforme se observa na Tabela 4.3. Comparativamente a 1985, em 2021 a região Centro-Oeste aumentou em 8,3 p.p. sua participação como mercado de destino da produção do Norte e em 14,5 p.p. como região de origem no fornecimento dela.

A terceira sub-região fica na parte mais oriental, localizada no sudeste do Pará, que apresenta crescimento econômico

ligado tanto ao desenvolvimento da agropecuária de exportação, puxada pelo binômio soja-pecuária e articulada à expansão do agronegócio do Centro-Oeste, quanto ao avanço dos investimentos do complexo minero-metalúrgico, cujas logísticas subjacentes têm causado importante (re)estruturação do território, articulando-o de modo mais intenso à economia maranhense e, sobretudo, à internacional.

Essa base produtiva seria fortemente movimentada no ciclo de expansão da economia brasileira na primeira década do séc. XXI, aumentando-lhe a articulação externa, razão pela qual a região Norte apresenta o maior grau de abertura do país ($X+M/PIB$). Essa maior integração externa deve-se: i) à base de “recursos naturais” que foi acionada sistematicamente por grandes mineradoras, as quais utilizam seu território como plataforma de extração e exportação, sobretudo de minerais não ferrosos; ii) ao avanço da fronteira agropecuária, especialmente da cultura da soja; e iii) ao papel da ZFM, que confere à região peculiar condição de importadora de sua indústria de transformação, cuja produção direciona-se prioritariamente ao mercado interno, como já destacado.

Sua maior inserção na corrente de comércio representou ganhos no agregado das exportações brasileiras, pois, desde 1989, quando sua presença era de 4,6% do total nacional, sua participação relativa vem aumentando continuamente (6,2% em 2000; 7,7% em 2010; 11,9% em 2020). Em 2021, o Norte respondeu por 12,4% do total das exportações do país.

Suas importações, apesar de crescerem em volume e em valor, mantiveram participação praticamente estabilizada no agregado Brasil (7,3% em 1989; 7,5% em 2000; 7,1% em 2010 e 7,6% em 2020). Em 2021, a região Norte representava 7,5% do total das importações brasileiras. O estado do Amazonas, nesse mesmo ano, concentrou 80,3% das importações regionais. Essa concentração foi menor do que a verificada em 2000, quando era

de 91,1%; porém, o mau desempenho da indústria de transformação deve ter reduzido as importações desse estado ao longo das duas décadas.

As exportações da região Norte sofreram modificações estruturais ao longo do séc. XXI, com perda de participação relativa da indústria de transformação e com crescimento da extrativa. A primeira representava quase 2/3 da base regional de exportação em 2000, passando para 22,8% em 2020; enquanto a segunda vai de 29,3% para 2/3, no mesmo período. Em 2021 a distribuição setorial das exportações do Norte era: agricultura e pecuária, 9,8%; Indústria extrativa, 71,4%; indústria de transformação, 18,8%.

A queda de participação da indústria de transformação parece não decorrer apenas do crescimento muito maior das exportações da extrativa e da agropecuária, mas também das dificuldades inerentes do setor no contexto de retração do mercado interno, em decorrência da crise econômica pós-2014, do aumento das importações e da perda de dinamismo da indústria brasileira, com o avanço da desindustrialização. É importante destacar que a indústria de transformação no país teve um desempenho pífio ao longo do séc. XXI, o que também afetaria a indústria regional.

Dois aspectos devem ser considerados em relação à indústria de transformação regional. O primeiro é a perda de participação relativa dela no agregado Brasil entre 2007 e 2020, quando declinou de 5,5% para 4,7%. Essa perda foi distribuída entre o Amazonas (-0,8 p.p.) e o Pará (-0,1 p.p.) e parcialmente compensada pelo Amapá (+0,1 p.p.). O segundo aspecto, decorrente do primeiro, é que essa perda estanca (e faz retroceder) o ganho da região no processo de desconcentração regional da indústria brasileira.

Apesar do bom desempenho exportador recente e da pequena desconcentração intrarregional observada, a base

exportadora da região apresenta-se, setorialmente, bastante concentrada e muito localizada no estado do Pará, que em 2021 representava 85,3% das vendas externas regionais. As importações, por sua vez, concentram-se no estado do Amazonas, que em 2021 representava 80,3% das importações da região Norte, como já destacado.

O Amazonas caracteriza-se como plataforma de montagem, com sua indústria de transformação apresentando, sistematicamente, déficit na balança comercial. Basta informar que, entre 2000 e 2021, o estado teve saldo negativo no seu setor externo em todos os anos, porém ele se apresentou maior na segunda década deste século, pois, em dólares correntes, entre 2000 e 2010, o déficit foi de US\$ 4,7 bilhões/ano em média, enquanto entre 2010 e 2020 foi de US\$ 10 bilhões. Em 2021, o saldo negativo na balança comercial foi de R\$ 12,3 bilhões. Esse resultado deve-se basicamente à indústria de transformação da ZFM, pois ela representou, em 2021, 99,8% das importações desse estado.

É importante destacar que as exportações desse estado, apesar das oscilações em valor ao longo deste século, apresentam dificuldades para se expandir. Em 2000, a UF exportava cerca de US\$ 750 milhões, valor praticamente igual aos US\$ 763 milhões de 2020. Para esses mesmos anos, as importações foram de US\$ 3,8 bilhões e US\$ 9,7 bilhões. O Amazonas cobre esses déficits externos com saldos positivos em seu comércio interestadual com São Paulo.

O Pará, apesar de apresentar uma indústria de transformação quatro vezes menor que a do Amazonas, exportou quase duas vezes mais que esse estado em 2000 e quase cinco vezes em 2020, o que indica o papel diferenciado dessas duas indústrias estaduais na divisão territorial do trabalho no Brasil. A principal divisão de atividade da base de exportação da indústria de transformação do Pará é a metalurgia, que respondeu por 48,8% do total exportado por ela em 2020, ante 52,8% em 2000. Produtos

alimentares (com 13,8% em 2020 e 2,6% em 2000) e química (8,0% e 2,1%, respectivamente) vêm em seguida. Destaca-se a perda de participação de produtos de madeira, que passaram de 18,9% em 2000 para 4,8% em 2020 (e 3,6% em 2021).

Agricultura, pecuária e serviços relacionados aumentaram sua participação nas exportações do agregado Brasil para essa divisão de atividade, passando de 1,5% em 1989 para 2,4% em 2000, 5,6% em 2010 e 5,8% em 2020. Em 2021 essa participação foi de 6,1%. O crescimento da agropecuária da região tem se caracterizado pela maior incorporação da base produtiva ao mercado internacional, articulada à expansão do Centro-Oeste e do MATOPIBA. Isso pode ser observado pelo aumento da participação da soja, cujo valor de exportação, em 2000, era de US\$ 3,8 milhões — ou 3,8% do total regional da agropecuária — e passa para US\$ 460,3 milhões em 2010 (37,9% do total do setor), até atingir US\$ 2,1 bilhões em 2020 e US\$ 2,8 bilhões em 2021, 81,7% e 84,7%, respectivamente, das exportações da agropecuária do Norte nesses dois últimos anos. Veremos no capítulo sexto as consequências territoriais desse processo.

Inicialmente concentrada no estado do Tocantins, que representava 78,2% do total regional produzido em 2000, ante 45,9% em 2020, essa cultura de exportação avança no Sudeste do Pará, na mesorregião Baixo Amazonas, dando continuidade à expansão que vem do Tocantins. O crescimento da produção paraense é o fato mais significativo neste século em relação a essa cultura na região, pois esse estado se tornou o segundo produtor, respondendo por 30,4% da soja produzida no Norte, quando em 2000 sua participação não chegava a 1,5% do total regional. No Pará a área plantada de soja cresceu ao ritmo médio de 32,8% a.a. entre 2000 e 2020, enquanto a média regional foi de 18,2% e a do país, 5,1%. Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste ampliaram suas áreas plantadas de soja no mesmo período em, respectivamente, 7,1% a.a., 4,7% a.a., 3,5% a.a. e 5,7% a.a. Em

Rondônia, terceiro principal produtor, com 20,6% do total regional em 2020, a produção concentra-se no Leste Rondoniense, embora também avance para a mesorregião Madeira-Guaporé.

Por fim, cabe ressaltar algumas alterações importantes nos comércio inter e intrarregional da região, que se observam na Tabela 4.3. Comparativamente a 1985, a região Norte ampliou seu comércio intrarregional, em especial no que se refere às aquisições de suas unidades federativas, que ampliaram 4,3 p.p. no total das compras regionais. O Sudeste perde 26,6 p.p. na participação das compras do Norte, com ganhos para todas as demais regiões.

O Centro-Oeste, como já destacado, amplia em 14,5 p.p.; o Nordeste, +5,6 p.p.; e o Sul, +2,2 p.p. Essa perda de participação relativa da região Sudeste deve-se fundamentalmente ao decréscimo de São Paulo no total das compras da região Norte, ao cair de 52,8% do total de fornecimento para essa região em 1985 para 29,0% em 2021.

As vendas regionais passaram por movimento semelhante, porém em intensidade um pouco menor. Entre 1985 e 2021, as perdas de 17,0 p.p. do Sudeste se distribuem entre todas as regiões: Norte (+1,4 p.p.); Nordeste (+5,7 p.p.); Sul (+1,6 p.p.) e Centro-Oeste (+8,3 p.p.). Para essa última região, os dados confirmam sua maior interação espacial com o Norte nas últimas décadas.

São Paulo perde participação como mercado de destino da região Norte, em ritmo similar ao que perdeu como economia provedora para ela. Entre os dois anos destacados, a UF *core* da economia brasileira declinou em 23,2 p.p. sua participação no total das vendas do Norte. Destaca-se, no entanto, que Minas Gerais (+3,9 p.p.) e Espírito Santo (+2,3 p.p.) ampliaram suas participações como destino das vendas do Norte, enquanto o Rio de Janeiro manteve em 2021 o mesmo patamar que tinha em 1985.

Registra-se mais uma vez que os dados trabalhados são de fontes distintas, apurados com metodologias diferentes. Não obstante, parecem indicar que, a despeito do baixo ritmo de crescimento da economia brasileira no séc. XXI, ocorreram alterações nos fluxos de comércio da região Norte, as quais sugerem que novas interações espaciais estão se formando nas relações inter-regionais nessa região e nas (e com as) demais regiões brasileiras.

Nordeste

A principal característica do período pós-1990 da economia do Nordeste, área de ocupação antiga, é o crescimento de sua heterogeneidade, diversidade e complexidade, conforme destacou Araújo (1995 e 2000). Observa-se maior diferenciação do espaço intrarregional, marcado pela presença de pontos de grande dinamismo, muitos deles ligados ao mercado externo, convivendo com outras áreas estagnadas ou de baixo dinamismo, como foi apresentado por Macedo e Porto (2018).

As duas principais atividades que influenciaram decisivamente a formação socioespacial da região — os complexos pecuária-algodão no semiárido e o sucroalcooleiro na Zona da Mata — perderam peso na economia nacional e regional, no bojo do processo de reestruturação produtiva desses setores, no qual o Centro-Oeste ganha centralidade.

O algodão ressurgirá na região, após a crise do bocado nos anos 1980, em bases empresariais mais eficientes e localizado predominantemente no cerrado baiano, o que fez antigos estados produtores perderem relevância econômica no mercado desse produto (Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba). O crescimento da cotonicultura baiana se articula diretamente com a produção da região Centro-Oeste; ele inaugurou uma nova etapa em seu processo produtivo regional, mais intensiva em capital,

com presença de propriedades maiores e com maior rendimento médio (BUAINAIN e BATALHA, 2007).

A cana-de-açúcar do Nordeste também perde participação relativa no total do valor de produção do país, que passou de 29,5% (triênio 1990-1992) para 7,5% (2019-2021), enquanto a área plantada reduz de 34,2% para 9,0% do total do país, em idêntico período. O mesmo ocorre com a quantidade regional produzida, que apresenta queda em termos absolutos (de 70,0 milhões para 52,8 milhões de toneladas), o que indica não apenas redução de sua participação relativa no agregado Brasil, de 27,1% para 7,1%, como também uma regressão absoluta dessa atividade no Nordeste, entre aqueles triênios assinalados. Essa redução é decorrente tanto da maior defasagem tecnológica da cultura na região, que se expressa em menor produtividade, quanto do fortalecimento de outras culturas, que ganham espaço na agricultura nordestina, e da incorporação de novas áreas à expansão de lavouras temporárias no Brasil, como as regiões Centro-Oeste e Norte.

As áreas com maior dinamismo regional são aquelas que se beneficiariam, de alguma maneira: (i) das ações de importantes empresas, como Petrobras, Alcoa, Alumar, Vale, e do setor automobilístico, cujas estratégias empresariais impactaram a estruturação espacial de suas áreas de localização; (ii) dos mecanismos de atração de investimento, estimulados pela guerra fiscal, que foram acionados na região e atraíram investimentos privados, como no setor de couros e calçados e no de confecções do Ceará; (iii) do avanço da moderna agropecuária de exportação integrada à produção do Centro-Oeste, com presença de importantes empresas do agronegócio no oeste da Bahia, no sudeste do Piauí e no sul do Maranhão, e da fruticultura irrigada em Petrolina (PE)/Juazeiro (BA), no Vale do Açu/Mossoró (RN) e no Vale do Jaguaribe (CE); e (iv) do crescimento do turismo litorâneo, que promoveu forte expansão do capital

imobiliário-financeiro. Esse mosaico explica por que “a **heterogeneidade** cresceu nas últimas décadas. A existência, em vários estados, de focos modernos convivendo ou não com estruturas econômicas tradicionais, termina por definir diferentes trajetórias nas dinâmicas econômicas locais” (ARAÚJO, 1995, p. 139, grifo no original).

Macedo e Porto (2018) apontaram essa diferenciação interna, a qual exige que novas regionalizações se juntem ao recorte macrorregional para entender a dinâmica socioeconômica e espacial do Nordeste em suas múltiplas facetas, especialmente após mais de 60 anos de políticas públicas na região:

Afinal, estas aprofundaram suas diferenças internas desde o processo de industrialização e redefinição da divisão inter-regional do trabalho no Brasil. Mais uma vez, usando o caso do Nordeste, caberia perguntar: de que Nordeste estamos tratando? O do agronegócio dinâmico no Cerrado regional ou o da ainda combatida agricultura familiar? O da fruticultura irrigada com financiamento público de seus projetos ou o dos pequenos produtores sertanejos ainda dependentes de infraestrutura que nunca lhes chega e sujeitos às intempéries das secas seculares? O do complexo extrativa-ferrovia-porto em sua porção setentrional no Maranhão ou o da celulose no extremo sul da Bahia, ambos ligados aos mercados globalizados? Ou o das rotas de integração mais dependentes dos mercados regionais e nacional? Ou o das capitais regionais ou o das cidades (pequenas e médias) do Semiárido? Ou seja, trata-se de uma macrorregião que a partir dos anos 1950 apresenta uma realidade socioeconômica muito distinta, fato, aliás, que vale para todas as demais do país. O mesmo poderia ser dito das regiões Norte e Centro-Oeste (MACEDO e PORTO, 2018, p. 16).

O agregado regional aumentou pouco sua participação no PIB brasileiro, apesar das sete décadas de atuação do Banco do Nordeste e de mais de seis da Sudene em seu território. As políticas regionais que orbitaram em torno dessas instituições foram importantes para aumentar a diferenciação da estrutura produtiva do Nordeste e integrá-la à economia nacional, porém tiveram efeito reduzido nas disparidades regionais. A participação do Nordeste passou de 12,0% do PIB brasileiro para 13,1% entre 1970 e 2000 (CANO, 2008).

Esse ganho de 1,1 p.p. foi o mesmo que se verificou no séc. XXI, quando o Nordeste passou a responder por 14,2% do PIB do país em 2020, após um conjunto de fatores derivados principalmente do fato de a ação do governo federal impactar mais sua economia *vis-à-vis* as das regiões Sul e Sudeste. Em 50 anos, o Nordeste se apropriou apenas de 2,2 p.p. da desconcentração produtiva que vem ocorrendo desde o final dos anos 1960 no Brasil, enquanto o Norte e o Centro-Oeste, entre 1970 e 2020, passaram, respectivamente, de 2,2% para 6,3% (+4,1 p.p.) e de 2,7% para 10,4% (+7,7 p.p.) do agregado Brasil naqueles mesmos anos¹². O Sul pouco se alterou: passou de 17,0% em 1970 para 17,2% em 2020.

O ganho regional na indústria de transformação brasileira foi maior e contribuiu para a diversificação de sua estrutura produtiva. Seu crescimento industrial nos últimos 50 anos impactou as capitais estaduais — principalmente Fortaleza, Recife e Salvador —, acelerou a metropolização delas e adensou o terciário da região.

O Nordeste participava de 5,7% da indústria de transformação do Brasil em 1970, passando para 8,6% em 1985 (CANO, 2008), praticamente a mesma proporção de 2000 (8,5%). Em

12 Fonte: 1970: Cano (2008); 2020: Contas Regionais/IBGE. Lembramos que em 1970 o atual estado do Tocantins estava no Centro-Oeste.

2016, essa participação atinge seu mais elevado nível (10,4%), mantendo-se nele até 2018, quando começa a declinar até 9,7% em 2020 (PIA/IBGE, vários anos). Isso parece indicar que o péssimo desempenho da economia brasileira pós-2014 atingiu mais fortemente sua base industrial, *vis-à-vis* outras regiões, o que não causa estranhamento, visto que as políticas federais que lhes foram favoráveis e aqueceram seu mercado de consumo perderam força e declinam desde então. Possivelmente o fechamento da Ford na Bahia, em janeiro de 2021, manterá essa situação de perda relativa pós-2018.

Os ganhos de 4,0 p.p. de participação da indústria de transformação do Nordeste no agregado Brasil desde 1970, apesar de relevantes, são muito pequenos para a superação dos problemas estruturais de sua socioeconomia, especialmente se considerarmos a desindustrialização em curso que não só reduz o peso dessa indústria nas economias brasileira e regionais, como também interdita a possibilidade de adensamento do tecido produtivo, com diversificação econômica e incorporação tecnológica.

A maior inserção externa do país no período pós-Real reforçou a diferenciação intrarregional, visto que muitos espaços dinâmicos no Nordeste são justamente aqueles mais internacionalizados, inclusive o do turismo que, embora seja *no tradable*, recebeu grande aporte de investimento estrangeiro, estimulando o mercado imobiliário da região e impulsionando atividades locais restritas ao mercado regional. Apesar do dinamismo do setor externo, das três regiões para as quais há esforço mais sistemático e permanente de políticas regionais financiadas com fundos públicos, o Nordeste foi a única região que não aumentou a participação relativa no total das exportações do país, ainda que tenha aumentado seu peso no PIB brasileiro no séc. XXI e que suas exportações e importações tenham crescido em valores e volume a taxas elevadas. A região representava 7,6% do total das exportações brasileiras, em 2021, a mesma

participação que tinha em 2000; em relação às importações, há crescimento na participação do Nordeste no total do país, passando de 8,6% (em 2000) para 11,5% (em 2021), o que ampliou seu déficit total (mercado interno + mercado externo), como se verificará adiante.

Mesmo com o crescimento da exportação e da importação, seu grau de abertura era o menor entre as regiões brasileiras. Esse comportamento parece indicar que os ganhos da estrutura produtiva da região advindos do processo de desconcentração econômica observado no Brasil aconteceram, com maior força, em atividades mais direcionadas para o mercado interno, o que confirmaria argumentos de que o crescimento industrial do Nordeste, a partir da industrialização pesada e da integração do mercado nacional, ocorreu de forma mais intensa em atividades complementares à estrutura do Sudeste. Essa situação difere do que se passou no Norte, o qual teve seu crescimento puxado por atividades que, à exceção das localizadas na ZFM, emergem fortemente vinculadas ao mercado externo, como a extrativa. Fato similar ocorreria no Centro-Oeste, com suas atividades do agromercado muito atreladas à economia internacional.

Houve mudanças na estrutura das exportações nordestinas no séc. XXI, segundo fator competitivo, que segue o padrão geral da economia brasileira. Em 2000, 42,8% delas eram de produtos intensivos em escala, com destaque para a fabricação de produtos químicos no estado da Bahia, que respondeu por 86,7% das vendas externas em 2021, e para a metalurgia, com Maranhão respondendo por 64,5% e a Bahia por 34,6% das exportações dessa seção de atividades nesse mesmo ano. Também em 2000, produtos intensivos em “recursos naturais” representavam 42,8% da pauta exportadora regional, passando para 62,0% em 2021, enquanto os intensivos em escala reduzem relativamente para 31,7%. A soja é o principal produto de exportação do Nordeste, e seu crescimento — resultado de sua expansão nos cerrados

baiano, piauiense e maranhense — explica o ganho relativo dos produtos intensivos em “recursos naturais”.

Mudança importante no comércio exterior da região é o surgimento de saldos negativos no período pós-Real. Até o ano de 1995, o Nordeste apresentava anualmente saldos positivos em sua balança comercial externa, os quais amorteciam os déficits que a região historicamente apresenta no comércio interestadual, em especial com o estado de São Paulo. A balança comercial no Nordeste foi deficitária, entre 2000 e 2021, em 14 anos: 2000; 2007; 2008; 2010 a 2019; e 2021. Observa-se que, a partir da segunda década deste século, apenas em 2020 a região obteve superávit comercial, um ano marcadamente atípico, em decorrência da recessão provocada pela pandemia.

Os dados da Tabela 4.2 indicam aumento do déficit global do Nordeste neste século, resultado tanto do déficit histórico no comércio inter-regional quanto do aparecimento do déficit externo pelo crescimento mais que proporcional das importações. Esse resultado cronicamente deficitário exige mecanismos de cobertura, seja pela entrada de recursos via transferências governamentais (e do acesso aos fundos públicos), seja pelo ingresso de investimentos — a forma mais adequada de promover as mudanças estruturais na região —, os quais decresceram justamente no período pós-2014, quando seu saldo final negativo (*Sf* na referida tabela) se torna crescente. Ambas as formas de cobertura do déficit evidenciam que a região, por sua permanente situação deficitária, está muito mais dependente de decisões externas para cobrir suas contas comerciais¹³.

O Nordeste foi a única região que apresentou saldo final negativo em 2020. Ao longo das últimas cinco décadas, foi

13 Ablas, Muller e Smith (1985, v. I, p. 73 em diante) analisam os mecanismos de ajustamento para situações deficitárias, mas o fazem considerando apenas o comércio interno.

também a única região definida constitucionalmente como prioritária para uma política regional que não melhorou sua situação; ao contrário, é possível interpretar que, do ponto de vista comercial, ela piorou um pouco mais.

Norte e Centro-Oeste apresentaram no final da segunda década do séc. XXI situação muito mais favorável do que a que tinham nos anos 1980. O Norte, já na metade da década de 1980, começa a reverter sua situação de déficit no saldo final, embora sempre seja bom lembrar a especificidade da ZFM. Sua situação superavitária parece se consolidar na segunda década no séc. XXI. Nessa década, o Centro-Oeste reverte sua situação global cronicamente deficitária e apresenta saldo final equivalente a 10,3% de seu PIB, em 2020; o maior, junto com o Sul.

Alguns aspectos do comércio interno do Nordeste ao longo das últimas cinco décadas merecem destaque. O primeiro é o efeito da reversão dos seus saldos positivos no comércio externo, o que pressiona ainda mais seu déficit global (Sf na Tabela 4.2), já que nas transações internas apresenta, historicamente, saldo negativo. Esse, no entanto, também cresceu ao longo do séc. XXI, comparativamente aos anos 1970 e 1980. Já alertamos sobre o fato de as bases de dados apresentarem distintas formas de coleta. Não obstante, quando observamos os anos de 2017 a 2020, que estão em uma mesma base de coleta, verificamos que o déficit interno em relação ao PIB regional (Vi-Ci/PIB na Tabela 4.2) aumentou: foi de -14,7% em 2017 para -15,2% em 2018, -15,2% em 2019 e -20,1% em 2020. Esses números sugerem que o crescimento do Sf negativo da referida tabela é resultado tanto do aumento mais que proporcional das importações *vis-à-vis* as exportações, como já destacado, quanto do crescimento de seu déficit nas operações internas de comércio. Uma olhada rápida na tão citada tabela captará um saldo final negativo quase três vezes maior em 2020, comparativamente a 1985.

Um segundo aspecto a destacar é a grande dimensão do mercado regional nordestino para a própria região. O Nordeste absorveu, em 2021, 44,4% de suas vendas no comércio interestadual, ou seja, seu mercado regional tem um peso apenas um pouco menor do que o do somatório das demais regiões como mercado de destino para a sua produção. Apenas o Sudeste, com 46,9% no mesmo ano, tem desempenho maior. Em relação às compras, 1/3 das operações do Nordeste em 2021 se realizaram na própria região, marca inferior apenas à do Sudeste (50,5%) e à do Sul (33,7%).

Um terceiro aspecto é observado em todas as regiões: a perda de participação relativa do Sudeste no comércio inter-regional. Essa região reduziu sua presença ao longo das últimas cinco décadas, tanto como mercado de destino quanto como mercado fornecedor para a região Nordeste, embora o declínio relativo como fornecedor (medido pela distribuição regional das compras feitas pelo Nordeste) seja muito mais expressivo. Também para a região Nordeste, a queda na participação relativa do Sudeste em seu comércio inter-regional reflete a perda de participação relativa do estado de São Paulo, tanto como mercado de destino quanto como fornecedor da economia do Nordeste. Sobre o estado de São Paulo, falaremos no tópico seguinte.

Sudeste

Essa região é a que possui a mais diversificada estrutura produtiva, o que se reflete numa mais diversificada pauta de comércio interestadual e exterior. Seus quatro estados, no entanto, apresentaram desempenhos bastante distintos e variáveis ao longo das últimas décadas, com menor dinamismo das duas principais economias — São Paulo e Rio de Janeiro — e maior crescimento dos estados mineiro e capixaba, embora esse venha

apresentando pífio desempenho econômico a partir de 2011, perdendo, inclusive, parcela da participação relativa que ganhou no agregado Brasil desde 1970¹⁴.

O estado paulista, como já discutido anteriormente, foi o que apresentou maior perda no processo de desconcentração produtiva regional, assim como o Rio de Janeiro, onde o retrocesso relativo da sua indústria de transformação o posicionou como perdedor líquido, conforme destacou Cano (2008). Minas Gerais e Espírito Santo, ao contrário, aumentaram suas participações no agregado Brasil, com maior diversificação da estrutura produtiva do primeiro e maior especialização do segundo.

Intrarregionalmente, observam-se, também, mudanças importantes, com o estado mineiro superando o fluminense como principal economia, tanto nas compras quanto nas vendas do comércio interestadual de São Paulo. Quanto à organização territorial, observam-se mudanças na estruturação da rede urbana das duas principais economias. São Paulo continua (e aprofunda) seu processo de interiorização, que se manifesta desde o final dos anos 60 e início dos anos 70 do séc. XX, de forma articulada com a estrutura produtiva de sua região metropolitana, com a do restante do país e mesmo com a do mercado internacional. O recente processo de interiorização no Rio de Janeiro, diferentemente, manifesta-se de forma mais especializada, sem gerar encadeamentos significativos sobre a estrutura produtiva estadual e sem diversificar a base produtiva, como se observou no interior paulista. No Espírito Santo, ao contrário, o crescimento mostra-se fortemente metropolitano, espraiando-se mais recentemente por uma faixa litorânea que vai até o sul do estado, numa diferenciação litoral-interior que foi

14 A economia capixaba, entre 1970 e 2010, cresceu acima da média nacional. Na segunda década do séc. XXI, seu ritmo de crescimento foi menor que o brasileiro, razão pela qual perdeu participação no PIB do país, estancando seu ganho relativo no processo de desconcentração produtiva regional.

impulsionada pelos investimentos da indústria extrativa. Em Minas Gerais a região central, que detém a maior parcela no PIB, perde participação relativa, enquanto a mesorregião de Juiz de Fora/Alto Paranaíba amplia essa participação neste século¹⁵.

Já se alertou sobre a perda de participação de São Paulo no comércio interestadual, a despeito de ser ainda muito grande seu *market share* no volume das vendas e compras. O capítulo terceiro mostrou, também, a queda de participação relativa desse estado nas importações brasileiras, fenômeno que se repete com as exportações. Em 1995, São Paulo exportava 34,5% do total brasileiro, reduzindo sua participação no séc. XXI: depois de atingir 36,7% em 2000, caiu para 26,0% em 2010 e 20,3% em 2020. Em 2021, essa participação foi de 19,3%. São Paulo mantém, historicamente, déficit na balança comercial, que é coberto pelo superávit de sua balança de comércio interestadual.

Com base em informações da Secretaria da Fazenda desse estado, observa-se que São Paulo, entre 2002 e 2013, teve participação 50% maior do que o exterior como mercado de destino para a produção das economias regionais, medida pela relação CSP/XBR-SP. Esse indicador nos permite aferir a grandeza do mercado paulista para as economias regionais (compras de São Paulo no mercado interno) relativamente ao mercado externo (exportações do Brasil menos SP). Ou seja, sua análise ao longo do tempo indica qual dos dois mercados tem sido mais importante para o escoamento das produções estaduais e regionais. Entre 2002 e 2013, anos para os quais foi possível obter informações detalhadas, a relação manteve-se relativamente estável em

15 Entre 2002 e 2020, a Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte perde 3,0 p.p. (cai de 42,2% para 39,2% do total do PIB mineiro), e a de Juiz de Fora/Alto Paranaíba ganha 2,1 p.p. (vai de 14,5% para 16,6%). Destaca-se também o sul/sudoeste de Minas, que ganha 1,0 p.p. (vai de 12,1% para 13,1%), beneficiado por incentivos fiscais e uma boa rede de infraestrutura, que atraem empresas paulistas numa região de divisa entre os dois estados.

1,5, ou seja, o crescimento das exportações regionais (XBR-SP) ocorreu em um ritmo similar ao da expansão do mercado paulista (CSP) no período em voga. Essa estabilidade, com viés de queda, confirma-se pelos dados disponibilizados pelo CONFAZ e pelo COMEX STAT para os anos de 2017 a 2021, embora com algumas variações anuais: 1,6 (2017); 1,4 (2018); 1,5 (2019); 1,3 (2020); e 1,5 (2021).

Não obstante essa estabilidade, o papel da economia paulista como fornecedora das economias regionais sofreu declínio comparativamente ao mercado externo, medido pelo indicador VSP/MBR-SP. Analogamente ao indicador anterior, esse permite verificar qual das duas economias (a paulista ou a externa) tem sido mais importante para o fornecimento das economias estaduais e regionais. Em 2003 aquela relação era de 3,3, ou seja, as vendas de São Paulo (VSP) eram 3,3 vezes maiores para o restante do país comparativamente às importações regionais vindas do exterior (importações do Brasil, exclusive São Paulo — MBR-SP). No entanto, em 2013, esse indicador cai para 2,5, o que aponta para a maior presença do mercado externo no fornecimento das economias estaduais.

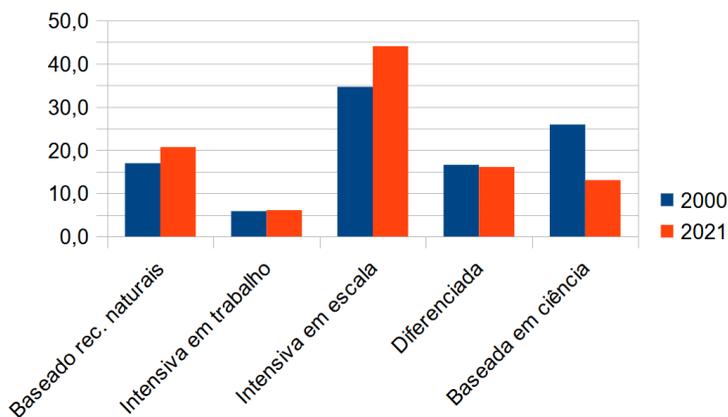
Os dados de comércio interestadual usados neste livro são de fontes distintas e merecem todo cuidado, como já alertado. Mais importante do que fazer afirmações taxativas é verificar possíveis tendências obtidas a partir desses dados. No período em relevo (2002-2013), como se apresentou no capítulo anterior, um conjunto de incentivos às importações estaduais influenciou locacionalmente as compras no exterior, alterando os fluxos de comércio interestadual, o que exige mais cautela no trato do tema. Os dados do CONFAZ indicam, no entanto, queda de São Paulo nessa relação, entre 2017 e 2021: 3,0 (2017); 2,5 (2018); 2,5 (2019); 2,4 (2020); 2,6 (2021). Com base nos dados de Vasconcelos (2001), essa relação era de 3,6 em 1999. Ou seja, embora de fontes distintas, os dados parecem apontar para a menor presença de São Paulo no fornecimento às economias regionais.

Particular destaque deve ser dado à indústria de transformação de São Paulo, que no mesmo período passa de uma relação de 1,5 para 0,9. Em 2002, essa relação era de 1,2, aumentando até 2005, quando atinge 1,7, o que indica um crescimento da relevância da indústria paulista no abastecimento das economias estaduais comparativamente às importações. A partir de 2005 essa relação começa a declinar e termina a série indicando que a indústria de São Paulo passa a ser menos relevante que as importações no abastecimento do mercado nacional. Cabe destacar que esse período de declínio foi marcado por expressivo avanço das desonerações para a indústria de transformação, conforme demonstrou Goularti (2020), as quais, no entanto, parecem ter funcionado muito mais como amortecedores de sua crise estrutural do que como estímulo para seu crescimento e sua diversificação.

Esses indicadores sugerem que a indústria no estado paulista parece mais negativamente afetada pelo aprofundamento da concorrência internacional imposta pelo PRCEEP, que impõe regressão industrial aos países em geral, especialmente aos latino-americanos. Se reconhece que os apontamentos anteriores são indícios que devem ser investigados através de análises capazes de verificar, inclusive, o real efeito das políticas de atração de importações dos governos subnacionais (discutidas no capítulo anterior) sobre os fluxos de comércio interestadual, esforço fora do escopo deste trabalho.

O Gráfico 4.4 apresenta a evolução das exportações da indústria de transformação de São Paulo, segundo fator competitivo. Dado o peso de seu parque industrial na economia brasileira, há um movimento similar entre as duas economias. A marca mais evidente das exportações paulistas é a queda de participação dos produtos baseados em ciência, que chegaram a representar quase $\frac{1}{4}$ do total em 2000, e o crescimento daqueles baseados em “recursos naturais”.

Gráfico 4.4 — Exportações da indústria de transformação de São Paulo, segundo fator competitivo (em %)



Fonte: COMEX STAT. Elaboração própria.

As informações levantadas sobre o comércio interestadual de São Paulo, entre 2002 e 2013, período em que a economia brasileira apresentou razoável taxa de crescimento do PIB, permitem-nos algumas observações que vale destacar. As vendas da indústria de transformação do estado paulista, a preços de 2013 deflacionados pelo IPA, entre os anos assinalados, cresceram, a uma taxa média de 3,8% a.a., no mesmo patamar do PIB brasileiro. O crescimento da indústria em São Paulo nesse período foi de 2,7% a.a., um pouco melhor do que o do Brasil (2,3% a.a.). As exportações da indústria de São Paulo, entre 2002 e 2013, apesar de crescerem em dólares correntes a 9,0% a.a., ficaram praticamente no mesmo montante quando deflacionadas pelo IPA. Isso indica a relevância do mercado interno para a indústria de transformação localizada em São Paulo numa situação de crescimento da economia brasileira, especialmente porque ela apresenta dificuldades para ampliar sua inserção externa.

No referido período, a relação entre as vendas da indústria de transformação em São Paulo para o mercado interno e

as exportações dela para o exterior (VITSP/XITSP) ampliou-se de 2,8 para 4,4, o que reforça a percepção da centralidade dos mercados regionais para a economia de São Paulo, sobretudo no contexto de crescimento econômico e de dificuldade de inserção de seus produtos no exterior, devido ao crescimento da concorrência chinesa, como ocorreu entre 2002 e 2013.

A crise estrutural da indústria brasileira tende a se refletir mais sobre a economia de São Paulo justamente por ela concentrar a maior parcela do VTI, a despeito do processo de desconcentração que se verifica desde o final dos anos 1960 e o começo dos 1970. A indústria de transformação perde peso no total das vendas do comércio interestadual de São Paulo no período em questão (2002-2013), caindo de 62,4% do total para 58,7%. Um aspecto positivo para essa seção de atividades é que o peso dos produtos de alta e média-alta intensidade tecnológica ampliou, passando de 53,3% para 59,0% do total das vendas da indústria de transformação em São Paulo, contrastando com o movimento da sua estrutura produtiva no período, em que a participação dos setores de maior conteúdo tecnológico ficou relativamente estável na distribuição do VTI, porém perdeu participação relativa no agregado Brasil, segundo dados da PIA/IBGE. Entre 2007 e 2020, as atividades de alta e média-alta intensidade tecnológica da indústria de transformação em São Paulo no total do VTI do estado para essa seção de atividade passaram de 48,3% para 47,5% do total. No agregado Brasil para essas atividades, a participação de São Paulo declina mais e passa de 53,7% para 50,0% no mesmo período, indicando que São Paulo perde participação também em atividades de maior conteúdo tecnológico, o que nos faz relativizar algumas teses que afirmam a dificuldade de desconcentração dessas atividades no país, não obstante sabermos do caráter espúrio desse processo.

Tabela 4.8 — Brasil e São Paulo: distribuição das exportações da indústria de transformação segundo intensidade tecnológica e participação de São Paulo no total do Brasil (em %)

Intensidade Tecnológica	Brasil			São Paulo			SP/BR		
	2000	2021	$\Delta 2021/2000$	2000	2021	$\Delta 2021/2000$	2000	2021	$\Delta 2021/2000$
Alta	14,0	3,9	-10,1	25,1	8,6	-16,5	74,0	70,5	-3,5
Média-alta	28,9	23,7	-5,2	36,8	39,0	2,2	52,6	52,0	-0,6
Média	17,9	21,3	3,4	11,1	11,8	0,7	25,4	17,6	-7,8
Média-baixa	39,2	51,2	12,0	27,0	40,6	13,6	28,3	25,1	-3,2
Total da ind. de transf.	100,0	100,0		100,0	100,0		41,3	31,6	-9,7

Fonte: COMEX STAT. Elaboração própria.

Em relação ao comércio exterior, contudo, o estado paulista perde participação nas exportações de todos os segmentos da indústria de transformação, segundo intensidade tecnológica, conforme se observa na Tabela 4.8. Esse quadro é um contraponto importante para aqueles que advogam a tese de que São Paulo perde participação na indústria de transformação, mas mantém concentrada sua participação em atividades de maior conteúdo tecnológico, o que é verdadeiro. Não obstante, tais atividades, como já destacado, perderam participação relativa no total da indústria no Brasil e nas exportações brasileiras.

Ademais, como mencionado, São Paulo perde participação, ainda que essa perda seja pequena, no agregado Brasil nas indústrias de alta e média-alta intensidade tecnológica. Essa perda reaparece na queda de participação do estado paulista nas exportações dessas atividades, o que parece confirmar a hipótese de que a crise estrutural da economia e, principalmente, da indústria brasileira, afeta esse estado de forma mais contundente. Isso sugere que argumentos como os de Abdal (2015 e 2017) — que minimizam os efeitos da desconcentração produtiva, pois São Paulo concentra os setores industriais e de serviços de maior intensidade tecnológica (o que é fato) — devem ser vistos com cuidado. Esses segmentos da indústria no estado têm

dificuldades para ampliar sua presença na pauta de exportação, especialmente a partir da crise de 2008, quando à queda de participação relativa se junta a queda absoluta do valor de exportações, ou seja, esse segmento da indústria paulista apresenta dificuldades de inserção externa, o que talvez ajude a explicar o aumento da sua participação relativa (e absoluta) no comércio interestadual. Apenas para ilustrar, em 2000, as atividades de alta e média-alta tecnologia da indústria de transformação localizadas em São Paulo exportaram US\$ 11,6 bilhões, que passaram para US\$ 31,4 bilhões em 2008. Em 2021, esse montante foi de US\$ 21,7 bilhões, portanto, 31,0% abaixo do que fora exportado 13 anos antes.

O enfraquecimento da indústria brasileira em geral e da paulista em particular fragiliza, também, caso o país não saia da armadilha do PRCEEP, a tese do desenvolvimento poligonal, pensada no começo dos anos 1990, quando ainda eram incertos os efeitos da reestruturação produtiva e da ascensão chinesa sobre o Brasil e a agenda industrial não estava interdita. Diniz (1991 e 1993) indicava que a entrada do Brasil na 3ª Revolução Tecnológica reforçaria a reconcentração industrial, o que de alguma forma foi defendido por diferentes pesquisadores, como, por exemplo, Caiado (2002), Abdal (2015) e mesmo Cano (2008).

A especialização regressiva imposta pelo padrão de reprodução do capital enfraqueceu essa tese, a qual era coerente com as expectativas que ainda se tinha da economia brasileira àquele momento. Ademais, o país enfrenta, no bojo da desestruturação do seu SEN, um processo de desindustrialização, que não lhe é exclusivo, mas é resultado do rearranjo da geoeconomia mundial em favor de parte da Ásia, com enfraquecimento industrial das demais regiões, não obstante ser acelerado pelos governos neoliberais pós-1990. No Brasil, São Paulo tornou-se epicentro da crise estrutural da indústria de transformação.

Um outro aspecto a ser considerado acerca da localização das atividades produtivas, especialmente as da indústria de transformação, relaciona-se às possibilidades emergentes da expansão do ensino superior e da desconcentração e interiorização da pós-graduação e dos grupos de pesquisa no séc. XXI, conforme trabalho organizado por Macedo, Vieira e Monteiro Neto (2022). A referida expansão cria — pelo menos em tese, é bom frisar — a possibilidade de novas áreas fora do *core* industrial metropolitano receberem investimentos industriais, sobretudo porque a rede de municípios no Brasil ficou mais complexa e novas aglomerações industriais relevantes e potenciais¹⁶ surgiram, como demonstraram Monteiro Neto, Severian e Silva (2021), a despeito da desindustrialização em marcha e do fato de o polígono continuar central para a indústria brasileira, por deter maior vantagem aglomerativa. Cabe destacar que o próprio Diniz ampliou a extensão do polígono e atualizou sua análise em um importante trabalho recente (ver DINIZ e MENDES, 2021).

Região Sul

Darcy Ribeiro, no livro *O povo brasileiro*, escreve que não há uma região Sul, mas Brasis sulinos, porque, do ponto de vista cultural, é ali que se observa a maior heterogeneidade em nosso país. Do ponto de vista econômico e social, entretanto, Montibeller Filho e Gargioni (2014, p. 312) afirmam que os três estados do Brasil meridional “apresentam estruturas econômicas semelhantes entre si” e elevados indicadores sociais — comparados

16 As aglomerações industriais relevantes são aquelas microrregiões do IBGE com mais de dez mil empregos industriais; as aglomerações industriais potenciais são microrregiões com menos de dez mil empregos industriais. Sobre o assunto, consultar Monteiro Neto, Severian e Silva (2021), especialmente o capítulo 8.

à média brasileira —, com pouca divergência deles entre os três estados, o que sugere maior homogeneidade interna *vis-à-vis* outras regiões. Os agregados estaduais e suas médias, contudo, escondem diferenças intrarregionais importantes.

Lins (2003, p. 500), por exemplo, afirma que “um verdadeiro mosaico sociocultural e econômico-espacial tomou forma no interior de seus limites territoriais”. Macedo e Porto (2018) já destacaram esse mosaico diferenciado de ritmos de crescimento econômico e de rendimento entre as 558 microrregiões brasileiras e no interior delas. O Sul não é diferente, apesar de seus indicadores médios mais favoráveis e da menor divergência média entre seus estados, como apontado por Montibeller Filho e Gargioni (2014).

A região Sul do Brasil é relativamente diversificada e cresceu em um ritmo próximo ao da economia brasileira durante o PRCUI, estando vinculada à dinâmica da economia do Sudeste, em especial da paulista. O Sul é a região com maior presença nas relações comerciais do Sudeste e representava, em 2021, 40,1% das vendas e 49,4% das compras dessa região no seu comércio inter-regional. Já o Sudeste representava, no mesmo ano, 67,9% das vendas e 74,1% das compras do comércio inter-regional da região Sul, números que indicam a forte integração dessas economias regionais.

Após o processo de diversificação produtiva, nos anos 70 e 80 do séc. XX, que lhe aumentou a participação na indústria brasileira, a região passaria por nova rodada de diversificação nos anos 90, com a implantação da automobilística nas Região Metropolitana de Curitiba e na Região Metropolitana de Porto Alegre, assim como com o avanço da modernização de sua agropecuária. Esses movimentos se refletiram em importantes processos de reestruturação de seu espaço urbano-regional.

Outros dois movimentos na década de 1990 merecem destaque, porque promoveram mudanças importantes na economia

regional: (i) a desnacionalização da cadeia agroalimentar, conforme destacou Benetti (2004), o que aumentou a influência dos grandes grupos transnacionais sobre os exportáveis do agronegócio regional; e (ii) a migração de empresas para outras regiões do país como forma de defesa contra a concorrência externa; empresas essas que foram atraídas pelos incentivos fiscais e pelo custo mais baixo do salário, como ocorreu com as calçadistas do Vale dos Sinos em direção ao Nordeste.

No séc. XXI, a economia sulina cresceu acima da média nacional, razão pela qual aumentou sua participação na economia do país, nesse lento processo de desconcentração produtiva em curso. Em 2002, ela representava 16,2% do total do PIB do Brasil, passando para 17,2% em 2020, embora seja bom lembrar que o baixo ritmo de crescimento da segunda década deste século carimba essa desconcentração como espúria (ou de efeito estatístico), conforme já destacado.

O desempenho foi diferenciado entre suas unidades federativas, pois Santa Catarina ganhou 0,9 p.p. no agregado Brasil entre aqueles dois anos (passa de 3,7% para 4,6%), e o Paraná 0,5 p.p. (passa de 5,9% para 6,4%), o que fez desse segundo estado a maior economia do Brasil meridional, pois o Rio Grande do Sul recuou de 6,6% do total do PIB brasileiro para 6,2% no mesmo período.

A região apresentou participação relativa no total das exportações brasileiras de 18,0% em 2021; comparativamente ao ano de 2000, houve queda de 6,2 p.p., decorrente dos crescimentos mais que proporcionais das regiões Norte e Centro-Oeste, uma vez que, em dólares correntes, suas vendas ao exterior passaram de 12,9 bilhões para 50,5 bilhões entre esses dois anos. Não obstante apresentar estrutura produtiva relativamente diversificada, suas exportações concentram-se principalmente em duas atividades — *Agricultura, pecuária e serviços relacionados e Fabricação de produtos alimentícios e bebidas* —, que

responderam por 54,2% de suas vendas externas em 2021, razão pela qual seu Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) para exportações¹⁷ é muito próximo do verificado no Nordeste, que apresenta estrutura produtiva menos diversificada.

A participação sulina nas importações brasileiras neste século, em contrapartida, ampliou em 7,0 p.p., em decorrência do crescimento de Santa Catarina, pelas razões apresentadas no capítulo 3, visto que, entre 2000 e 2021, os estados do Paraná (-0,7 p.p.) e do Rio Grande do Sul (-1,9 p.p.) declinaram suas participações relativas no agregado nacional. Em 2021, o Sul respondeu por cerca de ¼ das importações brasileiras. As participações do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul no agregado das importações do país, em 2000 e 2021, eram, respectivamente: 8,4% e 7,7%; 1,8% e 11,4%; 7,2% e 5,9%.

A guerra fiscal ampliou as importações catarinenses e alterou os fluxos de comércio inter-regional do Sul do país, conforme observamos na Tabela 4.6. Em 2021, quase 30% das compras e 1/3 das vendas através do comércio interestadual do Sul eram realizadas na própria região. Destaca-se o fato de Santa Catarina ter elevado significativamente seu saldo no mercado interno (Vi-Ci/PIB), quando passou de uma relação de -8,5% em 1999, segundo informações extraídas a partir de Vasconcelos (2001), para 25,0% em 2020, com base nos dados do CONFAZ.

As importações pelo estado catarinense se tornam vendas no comércio interestadual, o que explica o crescimento indicado. Também explica a perda de participação de São Paulo no comércio inter-regional, especialmente nas vendas interestaduais. As

17 Calculado por divisão de atividades em três dígitos. O tradicional Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) é muito comum para a análise sobre concentração e diversificação. Valores abaixo de 0,0100 indicam desconcentração; > 0,0100 e < 0,1000, baixa concentração; > 0,1000 e < 0,1800, concentração moderada; > 0,1800, alta concentração. Sobre as limitações das medidas de concentração e especialização regional, consultar Delgado e Godinho (2005).

importações deslocadas para Santa Catarina através de incentivos fiscais passaram a ser distribuídas no mercado interno por esse estado. Também Espírito Santo e Goiás, dois estados que se destacam no uso de incentivos fiscais, ampliaram suas participações no fornecimento das economias regionais. O ganho dessas três unidades federativas, após o acirramento da “guerra dos portos” em 2007, praticamente equivale à perda de São Paulo, conforme observado na Tabela 4.9.

Tabela 4.9 — São Paulo, Santa Catarina, Espírito Santo e Goiás: participação nas vendas do comércio interestadual brasileiro, segundo regiões de destino (em %)

Regiões	SP			SC			ES			GO		
	2008	2021	Δ*	2008	2021	Δ*	2008	2021	Δ*	2008	2021	Δ*
Norte	42,1	29,0	-13,1	4,4	4,2	-0,2	1,2	1,6	0,4	2,8	6,9	4,1
Nordeste	37,8	26,3	-11,5	4,1	4,9	0,8	1,8	3,2	1,4	2,5	3,6	1,1
Sudeste	26,4	20,9	-5,5	4,9	10,4	5,5	3,5	5,4	1,9	3,3	4,4	1,1
Sul	43,5	35,1	-8,4	6,8	12,9	6,1	1,4	2,7	1,3	2,2	2,5	0,3
Centro-Oeste	44,0	38,5	-5,5	3,7	6,1	2,4	1,3	1,8	0,5	2,8	5,9	3,1
No total do BR	34,6	27,3	-7,3	5,0	9,2	4,2	2,4	3,9	1,5	2,8	4,2	1,4

(*) em p.p.

Fonte: ano de 2008: Base de dados usada por Lourenço e Santos (2020a); ano de 2021: CONFAZ, disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/balanco-comercial-interestadual>. Acesso em: 25 maio 2022.

O ganho catarinense, já dissemos, decorreu de sua agressiva política, fortalecida em 2007, com o Programa Pró-Emprego, que tinha por objetivo atrair para Santa Catarina empresas importadoras que realizavam suas operações (ou parte delas) em outras unidades federativas, especialmente em São Paulo. Para tanto, além dos incentivos fiscais, o complexo portuário estadual seria um atrativo importante, sobretudo porque o porto de Santos estaria operando no limite de sua capacidade.

O fato de o ICMS sobre as importações ser tributado no local do desembarço possibilita o uso de instrumentos dessa natureza e estimula a “guerra dos portos”, como discutido no

capítulo terceiro. Trata-se de uma política deliberada para a promoção do desenvolvimento de uma dada região, ainda que às custas da exacerbação de conflitos federativos:

O ICMS, como um tributo que incide sobre a circulação de mercadorias, exerce uma função extrafiscal deveras relevante, no sentido de romper com a lógica de concentração da indústria no eixo RJ-SP. Se a tributação fosse igual em todos os estados, sem os benefícios fiscais, o que iria ocorrer seria a concentração cada vez maior da riqueza na região sudeste, aumentando ainda mais as desigualdades regionais que assolam o país.

De forma resumida, podemos dizer que a lógica desse tipo de benefício é tornar a economia tributária das empresas, estabelecidas longe da matriz de insumos ou do mercado consumidor, superior ao custo logístico adicional que ela terá com a aquisição da matéria-prima ou com a distribuição da produção para os grandes centros do Brasil (SANTA CATARINA, 2022, p. 992).

As justificativas do executivo estadual quanto ao montante de recursos alocados para a atração de empresas importadoras para Santa Catarina (ver Tabela 4.10) estão baseadas na defesa da desconcentração produtiva regional apresentada no fragmento anterior; no aumento da arrecadação direta (pelo deslocamento das importações de outros estados) e indireta (pelo maior adensamento das cadeias produtivas locais que geraram aumento de ICMS); na geração de empregos diretos e indiretos; e no aumento da renda das famílias, o que significa, também, o aumento de arrecadação, em decorrência do crescimento do consumo (SANTA CATARINA, 2022, p. 993).

Tabela 4.10 — Santa Catarina: distribuição da renúncia fiscal, segundo atividade — ano = 2023

Setor de atividade	Em R\$ mil	Em %
Importação	8.556	42,2
Agroindústria e alimentos	5.006	24,7
Têxtil	1.932	9,5
Social	510	2,5
Outros	4.252	21,0
Total	20.257	100,0

Fonte: Santa Catarina, 2022, p. 991.

A Tabela 4.11 indica que, no período de vigência desses incentivos, Santa Catarina melhorou sua participação no agregado Brasil em todos os indicadores selecionados, com exceção apenas das exportações, pelas razões já apresentadas ao longo deste livro: o excepcional crescimento delas no Norte e no Centro-Oeste.

A tabela confirma as expectativas arrecadatórias do governo estadual quando da implementação dos programas de incentivo às importações, pois houve crescimento da participação catarinense no total de ICMS arrecadado no país, embora esse aumento tenha sido muito menor do que o verificado em sua participação nas importações brasileiras. A política catarinense pode ser considerada exitosa sob o ponto de vista dos indicadores da tabela. Vale destacar que esse estado foi um dos que apresentou maior crescimento de empresas importadoras localizadas em seu território neste século: em 2000, ele abrigava 5,0% do total brasileiro dessas empresas; em 2021, tal participação já era de 8,2% (MDIC).

Tabela 4.11 — Participação de Santa Catarina no agregado Brasil: indicadores selecionados (em %)

Indicador	2007	2020
PIB	3,8	4,6
Ind. transformação	4,7	5,5
ICMS	3,5	4,5
Emprego formal	4,5	5,3
Importações	4,1	10,2
Exportações	4,7	3,9

Fonte: IBGE (2022a); CONFAZ (2022a e 2022b); MTE (2022), COMEX STAT (2022). Elaboração própria.

Quando se trata da guerra fiscal, pouco importa para seus defensores que o ganho de um estado represente a perda de outro e que, no somatório geral das partes, o todo — nesse caso, o próprio Brasil — cresça abaixo do que potencialmente poderia crescer. O próprio governo estadual comemora a situação de subótimo nacional — desde que seu estado se posicione melhor —, quando afirma que “podemos verificar que o objetivo de aumento da arrecadação foi atendido, uma vez que, para cada R\$ 1,00 ‘renunciado’, ingressam aos cofres públicos R\$ 0,44” (SANTA CATARINA, 2022, p. 994). Para onde foram (ou iriam) os R\$ 0,56 restantes? Mais uma vez, sugere-se ver os exemplos do Anexo.

Na guerra fiscal, exemplo explícito de enfraquecimento da Federação e da coordenação das políticas regionais, pouco importa o tamanho da perda dos concorrentes, desde que o estado guerreiro se beneficie e melhore sua posição no tabuleiro federativo:

A renúncia relativa aos benefícios concedidos para atração de novos empreendimentos não pode ser considerada uma perda de receita propriamente dita, haja vista que o valor que o Estado deixa de recolher, na verdade, jamais

ingressaria aos cofres públicos sem a concessão do incentivo fiscal. Isso porque a política de atração de novos empreendimentos, muito evidente na guerra fiscal, tinha por objetivo atrair empresas que jamais viriam para o Estado se não houvesse a concessão do benefício.

Quando estamos num mercado altamente concorrencial, a análise do custo tributário e a do custo logístico acabam se tornando fatores determinantes para a tomada de decisão quanto ao local de instalação dos empreendimentos. A tendência natural é que os empreendimentos sejam instalados mais próximos dos seus fornecedores, quando o insumo é um fator crítico da produção, ou mais próximos do mercado consumidor, que inevitavelmente é o estado de São Paulo (SANTA CATARINA, 2022, p. 992).

As importações são registradas segundo a sede fiscal das empresas que realizam a operação, o que impede conhecer o local de consumo dos produtos, mas parte do que entra nas unidades federativas com maior e melhor infraestrutura portuária é redistribuída pelo território nacional. Essa redistribuição configura para o estado importador vendas suas para outras unidades federativas nas operações de comércio interestadual. Santa Catarina foi o estado brasileiro que mais aumentou a participação nas vendas do comércio interestadual do país após a implementação do Pró-Emprego e dos incentivos que o sucederam. Os ganhos de Santa Catarina, Espírito Santo e Goiás — três dos mais agressivos estados aderentes à guerra fiscal comercial — nas vendas totais do comércio interestadual brasileiro praticamente equivalem às perdas do estado de São Paulo, conforme já destacado.

O conjunto de fatores analisados neste tópico complementa a análise feita no capítulo 3.

Centro-Oeste

A região Centro-Oeste (junto com a Norte) é a que melhor sintetiza o esforço de inserção comercial do país e a forma acelerada como as modernas atividades comandadas por grandes empresas globais modificaram o território, adaptando-o às suas necessidades de acumulação. O PRCUI (e depois o PRCEEP) redefiniu sua inserção na geografia econômica (interna e externa) pela substituição de antigas atividades baseadas em subsistência e na economia natural por modernas produções do agronegócio internacionalizado. Com isso, houve modificação no uso e na ocupação do solo (rural e urbano) e, por consequência, reorientação de sua organização espacial.

Área que sofreu involução econômica após a efervescência da mineração no séc. XVIII, que legou a formação de seus primeiros povoados, vilas e núcleos urbanos, sem, contudo, constituir uma rede de cidades mais estruturada, como ocorrera em Minas Gerais, a região seria diretamente beneficiada pelo desenvolvimento do complexo cafeeiro paulista e por sua diversificação produtiva. Essa diversificação acelerou as relações comerciais entre as regiões do país, especialmente pelo advento da ferrovia que articulou o atual Mato Grosso do Sul à economia de São Paulo e articulou o estado de Goiás, sobretudo em sua porção sudeste, à economia mineira (e indiretamente à paulista). Guimarães e Leme (2002, p. 35) lembram que até 1930 “os surtos econômicos eram localizados e descontínuos”.

Essa situação mudaria a partir do esforço deliberado da política federal para ocupar as áreas menos adensadas, no projeto de integração do mercado nacional que buscava garantir, via maior integração territorial, as bases objetivas para levar a termo o processo de acumulação urbano-industrial, comandado a partir da industrialização paulista. Sua ocupação seria impulsionada inicialmente pela “Marcha para o Oeste”, e a região

sofreria profundas transformações em sua organização territorial a partir da construção das cidades de Goiânia (1942) e de Brasília (1960).

O gasto público integrou esse espaço à dinâmica do mercado interno, constituindo as bases para a transformação e a articulação de sua antiga e rudimentar pecuária extensiva e de sua agricultura de subsistência à moderna agricultura comercial e à bovinocultura tecnificada (GUIMARÃES e LEME, 2002). A montagem da infraestrutura rodoviária foi decisiva para a integração desse espaço à dinâmica do mercado interno, especialmente após a construção de Brasília.

Impulsionada pelos investimentos do Plano de Metas (1956-1960) e pelas políticas de colonização, sua ocupação seria intensificada pelos crescentes fluxos migratórios nas décadas de 60 e 70 do séc. XX, que lhes proporcionaram altas taxas de crescimento demográfico — acima da média nacional —, as quais continuariam na década seguinte. Em 1960, sua taxa de urbanização era de 33,0%, abaixo da nacional (46,3%); em 1980, com 79,2%, já superava a média do país (75,6%). Essa urbanização foi muito influenciada pelo peso da capital federal, mas refletiu, também, a ocupação decorrente do agronegócio.

Se a preocupação inicial foi a integração centro-oestina ao mercado nacional, essa situação mudaria com o Programa de Ação Econômica Governamental (PAEG) (1964-1967), que promoveu a “modernização conservadora”. Essa redefiniu o papel da região, que passou de fornecedora de alimento aos centros urbanos nacionais, especialmente os do Sudeste, para, também, geradora de divisas. Isso significou acelerada transformação do território, que se tornaria potente plataforma de exportação de produtos agropecuários e agroindustriais (para dentro e para fora do país) no PRCEEP. Os fundos territoriais na região possibilitaram a continuidade da itinerância da agricultura brasileira, agora em base tecnificada e com maior incorporação tecnológica.

Se olharmos para o Centro-Oeste no início do séc. XXI e observarmos o vigor da iniciativa privada nesse espaço, teríamos a impressão de que foi a lógica corporativa dos grandes grupos o principal fator responsável por sua reordenação territorial, principalmente a partir do modelo neoliberal pós-1990, que lhe permitiu eficiente “integração competitiva” ao mercado global. No entanto, foi o setor público — através dos programas de colonização, das políticas federais (e também estaduais) de atração de investimentos e, principalmente, do crédito rural instituído em 1965 — que constituiu as condições objetivas para que os grandes grupos privados passassem a operar na região. Foi essa ação do setor público que redefiniu as articulações do Centro-Oeste com os mercados interno e externo, a partir da implantação de modernos e avançados complexos agroindustriais e de sua eficiente — em termos econômicos — tecnificação agropecuária, não obstante a continuidade (e o avanço) de seu caráter extensivo e itinerante.

Cumprindo o papel de “limpar a área” para a acumulação privada, o setor público promoveu as condições materiais e financeiras para que se operasse na região um verdadeiro processo de “acumulação primitiva”, legitimando a concentração fundiária que se processou após os programas de colonização, bem como fortaleceu, como ressaltou Mueller (1990), o caráter especulativo do uso da terra — componente sempre importante para a compreensão da histórica itinerância da agricultura brasileira e dos nossos padrões de organização socioespacial. Todo esse processo, nucleado pelo avanço da fronteira agropecuária, impulsionou a urbanização regional e transferiu para o interior do país os conhecidos problemas urbanos, que deixaram de ser exclusivamente metropolitanos e litorâneos. O autor aponta que “o efeito da maior parte das políticas examinadas foi transferir recursos e patrimônios a indivíduos e grupos influentes, com reduzidos impactos sobre o desenvolvimento econômico e sobre

o aumento de bem-estar da maioria da população da região” (MUELLER, 1990, p. 71).

Guimarães e Leme (2002) destacam os efeitos do avanço das relações capitalistas na região, que romperam o seu isolamento relativo e determinaram a sua estrutura produtiva pouco diversificada, a qual marcaria o seu lugar na divisão territorial do trabalho no Brasil:

A absorção da produção *in natura* e a subordinação do produtor à lógica das grandes empresas, associadas à mecanização e à pecuária extensiva, contribuíram para a precarização da capacidade regional de retenção da renda produzida e, conseqüentemente, para a pouca diversificação das atividades produzidas nos núcleos urbanos (GUIMARÃES e LEME, 2002, p. 51).

A subordinação dos produtores às grandes *tradings* do agronegócio e a pouca diversificação da estrutura produtiva a que se referem os autores acima — que nada mais são do que a contraface da especialização imposta pelo padrão de reprodução do capital — transformaram a região na principal responsável pelos saldos comerciais positivos da economia brasileira neste século, junto com o Norte.

A evolução da capacidade de exportação regional fica evidente quando observamos alguns indicadores do Centro-Oeste. Essa região, no ano de 1999, aquele que atribuímos como o de consolidação do PRCEEP, apresentava grau de exportação (X/PIB) de 2,5%, o menor entre as regiões brasileiras. Após 21 anos, esse indicador passa para 21,4%, abaixo apenas da região Norte, que, acompanhada do Centro-Oeste, foi a mais acionada no atual padrão de reprodução do capital. A participação centroestina no

total das exportações brasileiras salta, entre 1999 e 2021, de 2,8% para 13,6%, depois de ter atingido 15,6% em 2020.

As mudanças verificadas na região desde os anos 1970 e aprofundadas no séc. XXI se refletiram, como esperado, sobre seus fluxos de comércio nos mercados interno e externo, conforme pode ser constatado na Tabela 4.1. Em 1975, a região apresentava Sf de -19,4% em relação a seu PIB, déficit que se repetiu (e até se ampliou) em 1980 (-21,4%) e 1985 (-21,8%), declinando, primeiro, e revertendo, posteriormente, a partir de então: -16,3% (em 1999); -5,4% (em 2013); +2,2% (em 2017); +3,6% (em 2018); +1,8% (em 2019); +10,3% (em 2020).

Essa reversão foi resultado tanto do crescimento do saldo externo (X-M), especialmente a partir de 1999, como da redução expressiva do seu déficit no mercado interno (Vi-Ci), conforme se observa na tão referida Tabela 4.2. Embora sistematicamente negativa ao longo do tempo, a balança de comércio interestadual da região teve seu saldo negativo reduzido em 16,5 p.p. na relação (Vi-Ci)/PIB, possivelmente um reflexo do ganho de participação no PIB brasileiro, que representou maior diversificação de sua estrutura produtiva, sobretudo na indústria de transformação. Nela, o Centro-Oeste passou de 0,8% do total nacional em 1970 para 1,1% em 1980, 1,4% em 1985 e 3,6% em 2002 (CANO, 2008). Em 2020 essa participação alcança 7,1% (SCR/IBGE, 2022). Também os efeitos da guerra fiscal, em sua versão comercial, como apresentada no capítulo anterior, possivelmente se fazem sentir nos fluxos de comércio interestadual, em especial nos do estado de Goiás, que atraiu importantes centros de distribuição através de seu programa de incentivos fiscais.

A combinação de incentivos fiscais e localização no Brasil central aumenta a relevância de Goiás como centro distribuidor de produtos para todo o país. Nele, grandes redes varejistas — como Casas Bahia, Magazine Luiza, Novo Mundo e Pague Menos — instalaram seus centros logísticos. O eixo Anápolis-Goiânia

é a principal área receptora desses investimentos, que também vão se interiorizando.

Os dados do comércio interestadual apontam para baixa integração com as demais regiões em 1975, pois 96,8% de suas vendas se realizavam na própria região (23,4% do total) e com o Sudeste (63,4% do total). As compras não eram diferentes, com o comércio intrarregional representando 7,6%, e a região Sudeste 82,3%. Nesse mesmo ano, a região Sul representava 7,9% do fornecimento do Centro-Oeste, havendo, portanto, uma participação maior do que a do próprio mercado intrarregional dessa última.

Os dados mais recentes apontam mudanças importantes, que reproduzem tendências gerais já comentadas. A mais evidente é a queda de participação do Sudeste como seu mercado consumidor, visto que esse representou, em 2021, 45,4%, ou seja, houve uma queda de 18,0 p.p. em relação a 1975, embora seja sempre bom lembrar que se trata de bases de informações diferentes. Também decresce o peso do comércio intrarregional nas vendas centro-oestinas, que passa para 15,3% do total, com uma queda de 8,1 p.p., o que indica maior integração com as demais regiões — Norte, Nordeste e Sul. Essa última ampliou significativamente sua participação, ganhando no período em questão 15,6 p.p. como mercado de destino da produção do Centro-Oeste. Nesses termos, o Centro-Oeste e o Sudeste foram as duas regiões que reduziram o peso do seu comércio intrarregional entre os anos assinalados.

É preciso aprofundar a investigação sobre esse crescimento de participação do Sul, mas o fato de capitais dessa região migrarem para o Centro-Oeste pode explicar, ainda que parcialmente, esse movimento, que se repete também em relação às compras centro-oestinas. Afinal, a região Sul foi a que mais aumentou seu *market share*, passando de 7,9% (em 1975) para 13,3% (em 2021) do total das compras do Centro-Oeste, depois de ter

representado 14,1% em 2020. Proporcionalmente, no entanto, há que se destacar a maior presença da região Norte, que passou de 0,4% das compras do Centro-Oeste (em 1975) para 5,4% (em 2021), refletindo, possivelmente, a expansão da produção da agricultura centro-oestina para aquela região. O Sudeste, nos mesmos anos, cai 28,6 p.p., ou seja, de 82,3% das compras centro-oestinas para 53,7%, confirmando movimento já descrito para outras regiões. Também com o Nordeste, verifica-se ampliação: nas vendas passa de 4,1% (em 1975) para 8,4% (em 2021); nas compras, para os mesmos anos, esses números foram, respectivamente, 1,9% e 5,3%

Um aspecto importante que deve ser ressaltado é que, em média, 2/3 do total das vendas e compras das unidades federativas ocorrem dentro delas próprias¹⁸; ou seja, a despeito da necessária busca pela maior integração regional (via ampliação e maior articulação do mercado interno) e da maior inserção externa (via ampliação na corrente de comércio mundial), é preciso entender a dimensão dos mercados estaduais e intraestaduais. Parece existir, dentro de cada unidade federativa e do Distrito Federal, um mercado corrente, que possui tamanho suficiente para ser levado em consideração por qualquer política de desenvolvimento que desça das escalas nacional e regional. Em outras palavras, os circuitos mais localizados de produção e consumo, mais restritos espacialmente, têm importância estratégica para a formulação e a execução de políticas territoriais que não fiquem circunscritas ao necessário avanço da integração regional, sobretudo da produtiva, comandada pelo mercado nacional, ou da subordinada “integração competitiva”, comandada pelo mercado externo, como vem ocorrendo predominantemente no PRCEEP.

¹⁸ Segundo se deduz da base de dados disponibilizada por André Lourenço (da UFRN), a quem o autor agradece. Para o ano de 2008, essa proporção foi de cerca de $\frac{3}{4}$.

Talvez a força relativa desses circuitos, mais restritos territorialmente, ajude a explicar o impacto proporcionalmente maior de determinadas políticas implícitas, em especial as de caráter distributivo, ocorridas no país no início deste século sobre municípios menores e/ou regiões com menor divisão social do trabalho. Neles, fora o que eventualmente é vendido ao exterior, há predominância de atividades direcionadas aos mercados locais e/ou regionais mais imediatos, típicos de áreas com menor centralidade, nos termos propostos por Christaller (1933).

Isso reforça o papel dos bancos públicos de desenvolvimento regional e sua capilaridade, pois eles atingem toda a rede de municípios de suas áreas de abrangência, ofertando crédito em lugares com baixa centralidade, mas com efeito importante sobre a dinâmica local.

REDE URBANA E DIVERSIDADE ECONÔMICA SUB-REGIONAL¹⁹

Vamos lembrar um fato
Que até hoje é igual
O relato é sobre a guerra
Do interior contra capital
E faça comparação
Do que foi a sedição
Com a data atual

(Francisco Zênio. **Sedição de Juazeiro — 1914**. Juazeiro do Norte (CE): HB Gráfica, set. 2013)

Observações iniciais

Cada etapa histórica do modo de produção capitalista (categoria mais geral) corresponde a um padrão de reprodução do capital (categoria de menor nível de abstração) e,

¹⁹ Este capítulo é uma adaptação revista e ampliada do texto de Macedo e Porto (2017). O autor agradece a Leonardo Porto pela permissão para publicar aqui o texto modificado.

indissociavelmente, a uma formação socioespacial (categoria mais concreta definidora das diversidades — e particularidades — territoriais), a qual somente pode ser compreendida em uma divisão internacional do trabalho, que especializa e integra as economias nacionais, regionais e locais num sistema econômico mundial, fortemente hierarquizado. A partir desse movimento integrador (e simultaneamente desintegrador), dá-se a concreitude da organização espacial em diferentes escalas, de maneira a revelar como o movimento geral do capital se manifesta no território, alterando e influenciando a (re)localização das atividades produtivas, os padrões de urbanização e de consumo, os movimentos migratórios, as políticas (macroeconômicas e setoriais), a rede urbana, o mercado de trabalho, o mercado de terras, as estruturas produtivas regionais, os investimentos em infraestrutura, entre outros (MACEDO e GOMES JR., 2019).

As especificidades dentro das diversidades de cada formação socioespacial definem os processos de adaptação do território em cada período histórico. A natureza continental do país abre, a cada etapa do processo de acumulação, oportunidades de valorização do capital mediante a apropriação, a adaptação e o uso do território, seja pelo avanço da fronteira agropecuária e mineral, seja pela desconcentração da atividade industrial que vem ganhando espaço pós-1994 em razão do uso generalizado dos instrumentos da guerra fiscal e/ou da própria dinâmica interna da indústria de transformação no Brasil, marcada por sua regressão estrutural. Tudo isso amalgamado pelos fundos públicos.

O sistema urbano brasileiro, simultaneamente disperso e concentrado, e a diversidade territorial possibilitam a (re)localização das atividades produtivas por praticamente todo o território. No PRCEEP isso significou novas frentes de acumulação nas áreas de fronteira agromineral e/ou nas cidades médias, que receberam investimentos agroindustriais e de infraestrutura

para exportação de suas produções e/ou crescimento do consumo, embora se mantenham as vantagens aglomerativas das áreas onde se localizaram as indústrias no padrão anterior. Nessas áreas eleitas no atual padrão de reprodução do capital, reproduziram-se os históricos problemas que marcam o subdesenvolvimento urbano brasileiro e o seu padrão de ocupação do espaço intraurbano.

A diferenciação inter e intrarregional no país ampliou-se no PRCEEP, o que tornou sua organização espacial crescentemente marcada por estruturas mais complexas, cujas articulações não se circunscrevem às cinco macrorregiões, tampouco à própria divisão administrativa entre unidades federadas. Comumente, parte das regiões está diretamente articulada a movimentos determinados fora das fronteiras nacionais, por isso se veem diminuídos os centros internos de decisão, fundamentais para o ordenamento do território.

Os estudos regionais no Brasil, nas últimas décadas, têm esbarrado na insuficiência do recorte por macrorregiões estabelecido pelo IBGE para o entendimento de sua dinâmica territorial, posto que ele não capta a heterogeneidade que caracteriza as interações dos diversos espaços econômicos do país entre si e deles com o mercado externo. Observam-se dentro das mesmas regiões (e de suas meso e microrregiões), tomando aqui a classificação oficial, comportamentos diferenciados, que não são captados quando fazemos agregações, segundo essas regionalizações mais tradicionais.

É importante registrar, no entanto, que o próprio IBGE vem fazendo um esforço de ampliar as regionalizações, de forma a captar mais apuradamente as especificidades das transformações socioeconômicas das últimas décadas no território, impulsionadas pelo novo padrão de reprodução do capital. Isso pode ser observado no importante trabalho **Divisão regional do**

Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias:

A necessidade de atualização dos recortes regionais vem ao encontro do expressivo aumento verificado na diferenciação interna do território brasileiro, como resultado das transformações econômicas, demográficas, políticas e ambientais ocorridas ao longo das últimas décadas (IBGE, 2017, p. 9).

Macedo e Porto (2018) alertaram para essa diferenciação intrarregional. Os autores fizeram um exercício com a tipologia original da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)²⁰ em nível municipal, e o resultado revelou que 46,2% dos municípios brasileiros deveriam receber classificação diversa da microrregião a que pertencem, caso a metodologia da política fosse aplicada ao município e não à microrregião.

Em relação a esses municípios, 1/3 se encontrava em sub-regiões de alta renda, ficando fora do espectro da PNDR, a despeito de sua situação merecer atenção da política. Ainda que se admita que questões locais, próprias desses municípios que poderiam ser reclassificados, não se enquadrariam nas prioridades da política, a necessidade de captar a diferenciação intrarregional é importante para traçar um quadro mais próximo da realidade, para fins de ação sobre o território em uma perspectiva multiescalar, como indicaram aqueles autores. Claro que, entre esses 46,2% dos municípios, uma parte se encontra nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, definidas constitucionalmente

20 A PNDR, em sua versão original, apresentou quatro tipologias de regiões: Alta Renda, Baixa Renda, Dinâmica e Estagnada. As três últimas seriam elegíveis para as ações da política regional. Posteriormente, com a PNDR II, de 2019, as tipologias foram ampliadas para nove.

como prioritárias na política regional brasileira e, portanto, elegíveis para a PNDR, mesmo estando em uma microrregião de alta renda, que não é alvo dessa política.

Essa diferenciação aumenta a necessidade de trabalhar com diversas escalas (mesorregional, microrregional, regiões metropolitanas, porte de municípios etc.), a fim de compreender, ainda que limitadamente, os processos de organização do território brasileiro neste século. A ausência do Censo Demográfico 2022 até a conclusão deste livro, no entanto, dificulta o esforço para a compreensão dos padrões de organização socioespacial no país e para o entendimento mais acurado dos efeitos das mudanças advindas do PRCEEP a partir de 2010, quando tivemos o último Censo.

Essas dificuldades se ampliam, porque as estatísticas municipalizadas, que nos permitem diferentes recortes e agregações regionais, ainda são poucas e apresentam limites metodológicos, que exigem cuidados excessivos para não cairmos em generalizações a partir delas. As mais comumente utilizadas — inclusive neste livro — apresentam problemas: Relação Anual de Informações Sociais — RAIS (do MTE), PIB (do IBGE), exportações e importações (do MDIC) têm, cada qual à sua maneira, limites, que exigem algumas ponderações quando são utilizadas. Recomenda-se a leitura do apêndice metodológico de Cano (2008), no qual são feitas considerações sobre as estatísticas comumente utilizadas em pesquisas da área regional e urbana.

Essas observações são importantes para a análise que se segue.

Retomando alguns pontos e incorporando outros

A lenta desconcentração produtiva do país, segundo os dados disponíveis, atingiu novas áreas para além das regiões metropolitanas e capitais regionais, indicando um caráter mais extensivo do processo de acumulação, que acompanha (e é acompanhada por) uma urbanização dispersa, que, no caso brasileiro, tem sido mais acelerada nas cidades intermediárias, que apresentam crescimento demográfico e econômico acima da média nacional.

Essa distensão — produtiva e demográfica — sobre o território, do ponto de vista econômico, teve (e continua tendo) relação direta, no período pós-1990 e neste início de séc. XXI, com o PRCEEP, que reforçou e reatualizou uma característica histórica de nossa dinâmica urbano-regional: ser simultaneamente concentrada — dada a força e a grandeza das metrópoles, que continuam a concentrar parcela significativa do produto, da renda e da população (e também da pobreza urbana, é bom frisar) — e dispersa, visto que o avanço contínuo da fronteira interna pela incorporação de novas áreas (agrícolas, minerais e industriais) aumenta a ocupação do território.

Esse movimento aprofunda a urbanização e gera fluxos de investimento, capital, renda, emprego, serviços, informações e pessoas em áreas mais interiorizadas. A rede urbana do país se tornou mais adensada e complexa, dadas as relações crescentes entre as novas áreas que ganham força no PRCEEP e as de antiga ocupação (metropolitanas e não metropolitanas) e delas com o exterior, adicionando novos elementos à dinâmica urbano-regional brasileira.

Um exemplo disso é o papel que assumem cidades de menor porte que passam a exercer alguma centralidade sobre seus entornos, a partir de serviços que emergem no rasto dessa urbanização dispersa que acompanha a desconcentração produtiva

regional no país e que, por sua vez, acompanha o uso extensivo (e intensivo) do território, reatualizando e sendo reatualizada pelo lugar do país na divisão internacional do trabalho no atual padrão de reprodução do capital. Macedo e Gomes Jr. (2019) lembram que

o que diferencia o padrão atual dos anteriores é a dinâmica produtiva ser majoritariamente dinamizada pela produção e exportação de *commodities*, após um processo acelerado de urbanização vinculada à expansão industrial. O atual padrão de reprodução do capital é erguido sob essas bases, sem a necessidade de transformações que destruam as estruturas e as hierarquias espaciais do padrão de reprodução do capital anterior, mas as moldam, aos poucos, às novas condições de reprodução do capital aqui destacadas. Temos, ainda, São Paulo como o centro do capitalismo nacional, mesmo que o PRCEEP também altere as formas de produção de sua zona imediata de influência ou imponha-lhe uma desindustrialização a lhe afetar mais do que as outras regiões do país (MACEDO e GOMES JR., 2019, p. 5).

Portanto, ainda que se mantenha relativamente estável e fortemente metropolizada, “vê-se configurada uma rede urbana mais densa, com mais elos entre cidades de distintas regiões, mais ramificada e com maior capacidade de penetrar no interior do território e alcançar as fronteiras nas áreas de menor densidade do país (MOURA, NAGAMINE e FERREIRA, 2021, p. 65). As duas autoras e o autor afirmam, ainda, que o

mesmo urbano em metropolização faz emergir centralidades em áreas de expansão da fronteira econômica (mineração e grandes projetos do agronegócio, de infraestrutura econômica

e integração regional), assim como arranjos transfronteiriços, que por vezes estendem-se em território de três países. Pequenos centros que oferecem alternativas de emprego e renda, bem como possibilidades de beneficiamento da produção, também podem ter sua importância redefinida na rede de cidades (MOURA, NAGAMINE e FERREIRA, 2021, p. 65).

O processo de desconcentração produtiva regional no Brasil, que se iniciou no final dos anos 60 do séc. XX, com ritmos diferenciados desde então, sofre influência direta de diversos vetores neste século. A despeito de ser um processo lento e algumas vezes minimizado por quem interpreta os padrões de organização socioespacial apenas pela maior ou menor concentração do PIB, dos serviços especializados e da indústria no território, como por exemplo Abdal (2015), esse movimento desconcentrador não pode, de forma alguma, ser diminuído, menos ainda se considerarmos o que ele significa em termos de distribuição territorial da riqueza, que continua muito localizada nas regiões Sudeste e Sul. Porém, esse movimento foi acompanhado de maior distribuição das infraestruturas que criam possibilidades de dinamização dessas áreas. Ainda que planejadas para aprofundar a inserção passiva da economia brasileira imposta pelo PRCEEP, tais infraestruturas trazem potencialmente a possibilidade de orientação para outro modo de desenvolvimento. Não obstante, não se deve desconsiderar o passivo ambiental delas. O capítulo seguinte discute o papel dessa infraestrutura no desenvolvimento regional.

A indústria de transformação, por sua vez, tem sido negativamente afetada nas últimas décadas pelo câmbio sobrevalorizado — sobretudo nos anos 1990 e no início deste século — e pela concorrência da China, fatores que impulsionaram a desindustrialização e a reprimarização das exportações, com impactos sobre a dinâmica territorial e as estruturas produtivas regionais.

Daí derivam consequências importantes sobre a organização do território brasileiro e sobre as economias regionais e estaduais, pelas razões já destacadas ao longo deste livro, especialmente a maior interiorização, que será analisada nos tópicos seguintes, a partir de alguns indicadores selecionados.

A dinâmica regional segundo os dados do PIB municipal

O movimento geral da economia brasileira ocorre sobre uma rede de cidades bastante distinta regionalmente e com diferentes tempos históricos, padrões culturais, estruturas produtivas, sociais, ambientais, com diversas e variadas interações espaciais em múltiplas escalas. Essa rede se estrutura a partir de uma miríade de 5.570 municípios muito desiguais em tamanho populacional, capacidade arrecadatória e perfil socioeconômico. Essas características formam um mosaico de possibilidades (ou impossibilidades) para cada um deles se articular aos circuitos econômicos, sejam esses ligados aos mercados regionais, nacional ou internacional. Tais diferenças também definem a capacidade de oferta de serviços públicos que elevam a qualidade de vida em cada um deles.

A despeito da ainda forte e histórica concentração da produção e da renda nas regiões Sul e Sudeste, que apresentam redes de cidades mais horizontalizadas e articuladas, e do comando exercido pela metrópole paulistana sobre a organização socioeconômica do território brasileiro, observa-se um lento, porém contínuo, processo de interiorização das atividades produtivas. Essa interiorização decorre, principalmente, na atual quadra histórica, do padrão de reprodução do capital que prevalece no país desde os anos 1980 e que ganhou força na primeira década do séc. XXI.

Entre as principais características desse padrão, duas já foram particularmente destacadas: (i) a **desindustrialização**, que afeta diretamente os maiores centros urbanos do Brasil, em especial no estado de São Paulo; (ii) a **especialização produtiva** em atividades agropecuárias e minerais para a exportação, com as primeiras, mais interiorizadas, impulsionando a economia na região de fronteira agrícola. Já as atividades minerais são relativamente mais espalhadas pelo litoral, como no caso da extração de petróleo, mas ainda concentradas nos estados de Minas Gerais e do sudeste do Pará, no caso da extração de minerais metálicos. Contudo, há novas áreas de expansão, como o Piauí, ou áreas antigas, interiorizadas e espalhadas pelo território. Da combinação desses dois fatores, observa-se maior dinamismo naquelas regiões e sub-regiões que produzem *commodities* para o mercado externo e que estão fora das regiões metropolitanas tradicionais.

Evidências da heterogeneidade do conjunto de cidades brasileiras podem ser aferidas através da análise do documento **Produto Interno Bruto dos Municípios**, produzido anualmente pelo IBGE. Nele, observa-se a gama de situações diferenciadas de municípios. Porém, ainda que a sua agregação em tipologias definidoras de grupos comuns seja muito difícil com a utilização exclusiva dessas informações²¹, algumas características da evolução de seus produtos podem ser elencadas; elas refletem diretamente o movimento geral da economia brasileira em sua dimensão territorial. Entre essas características, que são fundamentais para o entendimento da dinâmica regional e urbana recente no país, destacamos algumas.

21 Esforço nesse sentido, porém com um número muito grande de variáveis, é representado pelas pesquisas de Região de Influência das Cidades, realizadas pelo IBGE, que classificam as cidades brasileiras em diferentes níveis hierárquicos, de acordo com suas centralidades e interações espaciais.

Forte concentração da riqueza

Em 2020, 8 municípios concentravam mais de 23,3% do PIB, embora representassem apenas 14,6% da população residente estimada no país. Em contrapartida, 5.300 respondiam por 29,5% do PIB municipal e por 47,1% da população total. A Tabela 5.1 sintetiza esses dados, e por ela se observa a perda de 5,8 p.p. na participação dos 8 maiores municípios em relação a 2002, enquanto os 5.300 ganharam 4,6 p.p. no mesmo período.

Há de se destacar, também, o caráter espacialmente concentrado do PIB nas capitais estaduais. Em quase todas as unidades federativas, a capital representa o município que detém a maior parcela do PIB. Exceção é Santa Catarina, que tem uma rede de cidades mais desconcentrada, com vários municípios exercendo papel de polo regional, razão pela qual Florianópolis aparece apenas como o terceiro PIB catarinense, a despeito de ter elevado sua centralidade urbana, segundo o IBGE (2020).

Ou seja, além de uma dimensão macrorregional da concentração do PIB, com o Sudeste respondendo por 51,9% do seu total em 2020, há uma outra (capital x interior), que reflete um importante aspecto, o qual não pode ser negligenciado na política regional brasileira: a concentração intraestadual da riqueza. Se fizéssemos um exercício similar ao da Tabela 5.1 para as unidades federativas, verificaríamos que os cinco maiores municípios em cada uma delas concentravam parcela expressiva da riqueza. Isso significa que o esforço para diminuir os desequilíbrios regionais do país deve estar articulado às políticas estaduais de desenvolvimento e interiorização, buscando adensar as redes urbanas sub-regionais e elevar a oferta pública de serviços e infraestrutura, de forma a melhorar as condições de vida do interior e aumentar as suas possibilidades de geração de emprego e de renda.

Tabela 5.1 — Brasil: Produto Interno Bruto e população, distribuição segundo número selecionado de municípios

Municípios brasileiros	Participação no PIB (em %)		Participação na população total (em %)	
	2002	2020	2002	2020
8 maiores	29,1	16,0	14,6	14,7
25 maiores	41,5	23,7	22,9	22,9
100 maiores	60,0	38,2	38,0	38,3
200 maiores	69,4	47,7	48,0	48,3
1.000 menores	0,6	2,4	2,0	2,0
5.300 menores	27,0	48,8	47,1	47,3

Fonte: PIB/Municipal do IBGE, disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso em: 4 out. 2022. Elaboração própria.

O problema da concentração intrarregional nem sempre é levado em conta quando da formulação das políticas, que, geralmente, tratam as regiões-alvo agregadamente, sem considerar suas múltiplas diferenças internas. Diversos trabalhos mencionados no capítulo 7 demonstram isso para o caso da aplicação dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento. No entanto, deve-se destacar que as políticas estaduais de atração de investimentos têm dado condições privilegiadas para empreendimentos que se localizam fora das capitais dos estados, embora tais instrumentos nem sempre se mostrem territorialmente eficientes. Quanto à distribuição do produto entre capital e interior, voltaremos a esse tema adiante, quando observarmos que o interior vem ganhando participação no PIB brasileiro.

Queda na participação da indústria de transformação

A indústria de transformação passou, pelas contas regionais, de 14,5% do total do PIB em 2002 para 12,3% em 2020, após ter atingido 17,8% em 2004. Esse desempenho reflete a crise na economia brasileira, mas decorre também do processo

estrutural de desindustrialização. Do ponto de vista regional e urbano, esse fenômeno significa que a indústria de transformação responde cada vez menos, dentro do PRCEEP, pela organização socioespacial do país, como ocorrera no período de 1930 a 1980, marcado pelo padrão urbano-industrial de reprodução do capital. Não obstante, ela continua estratégica para a necessária política de adensamento das cadeias produtivas e diversificação da base econômica, o que contribuiria para reduzir a vulnerabilidade externa brasileira e sua dependência de *commodities* exportáveis de baixo valor agregado e para articular as regiões economicamente. Ou seja, a indústria de transformação continua importante para aumentar a diversificação das estruturas produtivas regionais, o que poderia reduzir os desequilíbrios espaciais do país, além de ser central para manter a articulação do sistema econômico nacional, a partir da maior integração do mercado interno que ela promove.

O trabalho de Monteiro Neto, Severian e Silva (2021) analisa a evolução territorial da indústria brasileira neste século e utiliza principalmente dados da RAIS, os únicos que permitem múltiplas agregações territoriais para essa seção de atividades. Os autores alertam para a emergência do que denominam Aglomerações Industriais Potenciais (AIPs), microrregiões com 5 mil ou mais empregos industriais (e menos de 10 mil) que emergiram pelo território, mesmo em contexto de enfraquecimento da indústria. Não deixa de ser uma aparente contradição que essas AIPs emerjam em contexto tão desfavorável à nossa indústria, mas isso reflete de alguma forma a organização territorial no atual padrão de reprodução do capital, que avança para áreas fora do *core* metropolitano. Algumas ressalvas, no entanto, devem ser feitas.

Os dados da RAIS mostram que, em 2002, o total de empregos na indústria de transformação no país foi de 5,1 milhões; em 2013 e 2020 foi, respectivamente, de 8,0 e de 6,9 milhões.

Tais dados apontam para um crescimento maior do emprego na indústria de transformação no séc. XXI no interior do Brasil, que apresentou taxa de 2,6% a.a. entre 2002 e 2020, enquanto as capitais e os entornos metropolitanos cresceram a 0,8% a.a., o que indica uma continuidade da desconcentração produtiva regional no período. Essa, no entanto, apresenta dois sentidos muito distintos, se a analisarmos por subperíodos. Entre 2002 e 2013 — sendo esse último o ano no qual o emprego industrial no país atingiu seu mais alto nível neste século —, o interior cresceu a 4,9% a.a., enquanto as capitais e os municípios metropolitanos cresceram a 3,5% a.a., configurando o que Wilson Cano (2008) denomina como desconcentração virtuosa, pois os 3,5 p.p. que o interior ganhou no agregado Brasil foram atingidos com a expansão da produção e do emprego em todas as regiões do país. No período seguinte, no entanto, a continuidade do ganho do interior (+4,7 p.p.) decorreu de queda menor no seu emprego na indústria de transformação (-0,7% a.a.) *vis-à-vis* a das capitais e dos entornos metropolitanos (-3,0% a.a.). Resultou, portanto, de mero efeito estatístico e se configurou como desconcentração espúria, nos termos de Cano (2008). Esses dados confirmam que a crise da indústria de transformação no país afeta mais as áreas industriais tradicionais.

Forte dependência do setor público na formação do PIB municipal

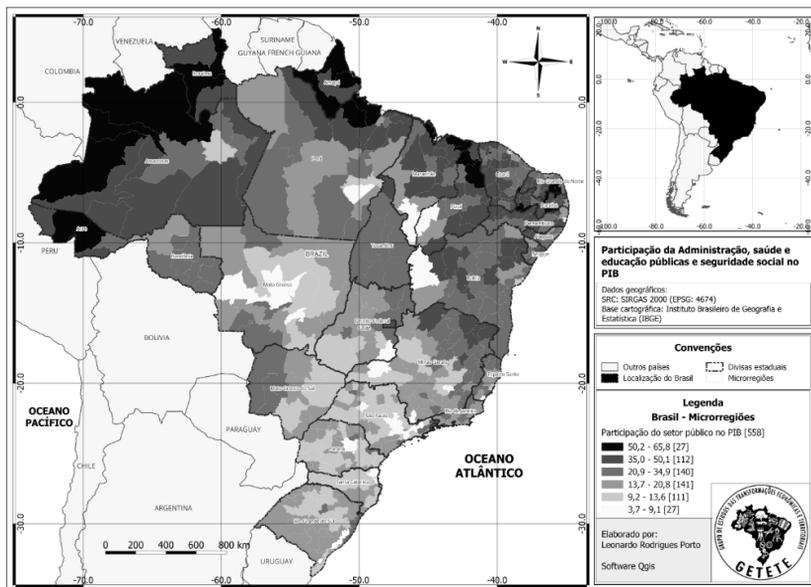
Em 2020, 2.620 municípios brasileiros, ou 47,0% do seu total, tinham como principal atividade na formação de seus PIBs o segmento Administração, saúde e educação públicas e seguridade social (ver Figura 5.1). Em 2010, primeiro ano para o qual essa informação foi disponibilizada, o número de municípios nessas condições era de 2.896, ou 52,0% do total.

Essa dependência variava, em 2020, de 84,2% em Uiramutã (RR) a 1,7% em Canaã dos Carajás (PA), cujo PIB em relação a 2019 mais do que dobrou, puxado pela indústria extrativa²². No Brasil eram 402 municípios com 10,0% ou menos de participação do setor público no PIB em 2020. Em contraposição, em 2.205 municípios, ou 39,6% do total do país, a administração pública representava 1/3 ou mais do PIB em 2020. Assim como outros indicadores, esse também tem um claro corte regional, pois os municípios das regiões Norte e Nordeste apresentaram maior dependência do setor público, conforme se observa na Figura 5.1, que traz a participação relativa da administração pública no total do PIB das 558 microrregiões brasileiras.

Tal dependência se agrava com a crise de financiamento do setor público, pois os municípios mais beneficiados pelas políticas públicas de transferência de rendas praticadas até a metade da segunda década deste século se localizam nas regiões Norte e Nordeste. Ou seja, com a crise na economia brasileira e o processo de ajuste fiscal restritivo a partir de 2015, essas áreas tendem a sofrer com maior intensidade os efeitos dos cortes no gasto público, importante não apenas na formação do seu PIB como também na entrada de fluxos de renda através de transferências intergovernamentais e programas sociais.

22 Esse crescimento nos parece muito elevado, mesmo para um município que vem crescendo muito em decorrência da indústria extrativa. Olhamos com cautela esse desempenho de Canaã dos Carajás.

Figura 5.1 — Brasil: taxa de participação do setor Administração, saúde e educação públicas e seguridade social no PIB (em %), por microrregião do IBGE — Ano = 2020



Fonte: IBGE/PIB Municipal. Elaboração de Leonardo Rodrigues Porto, a partir de tabulação de dados do autor.

Ademais, o maior peso do setor público no PIB foi verificado naqueles municípios de menor porte populacional (ver Tabela 5.2) e que apresentam menor capacidade arrecadatória, sendo, portanto, dependentes dos repasses de fundos públicos e dos gastos dos três níveis de governo. Na referida tabela, observamos que esse peso decresce à medida que o tamanho do município se amplia, como seria esperado.

Tabela 5.2 — Brasil: distribuição das atividades com maior VAB em relação ao VAB total, segundo classe de tamanho populacional do município (em %) — Ano = 2020

Tamanho populacional do município	Atividades econômicas*										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Até 5 mil	24,3	9,6	0,5	0,4	3,9	0,0	2,5	0,7	51,0	7,1	100,0
> 5 mil até 20 mil	14,5	2,1	0,8	1,1	4,6	0,2	2,3	0,5	53,5	20,4	100,0
> 20 mil até 50 mil	8,6	0,5	0,6	1,4	6,1	0,1	2,0	0,9	45,5	34,3	100,0
> 50 mil até 100 mil	4,8	0,6	0,0	2,8	6,8	0,0	0,9	1,4	25,6	57,0	100,0
> 100 mil até 250 mil	0,0	0,5	0,0	1,9	4,8	0,0	1,0	1,0	13,3	77,5	100,0
> 250 mil até 500 mil	0,0	0,0	0,0	1,5	9,0	0,0	1,5	1,5	3,0	83,5	100,0
> 500 mil até 1 milhão	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3	93,7	100,0
Acima de 1 milhão	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0	0,0	11,8	82,3	100,0

*1 — Agricultura, inclusive apoio à agricultura e ao pós-colheita; 2 — Pecuária, inclusive apoio à pecuária; 3 — Produção florestal, pesca e aquicultura; 4 — Indústrias extrativas; 5 — Indústrias de transformação; 6 — Construção; 7 — Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação; 8 — Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas; 9 — Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social; 10 — Demais serviços.

Fonte: IBGE (2022b). Elaboração própria.

A característica predominante nesses municípios de menor porte é a carência de atividades que dinamizem a sua economia local, sejam voltadas para o mercado interno (regional ou nacional) ou para o mercado externo. Trata-se de municipalidades com base produtiva pouco diversificada, na qual o comércio e os serviços, e mesmo a pequena indústria, giram em torno das atividades rurais e da renda advindas do setor público e das transferências governamentais. Esses municípios são, em geral, classificados como Centros Locais na hierarquia urbana da REGIC/IBGE, ou seja, “cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes” (IBGE, 2008, p. 13). Por essa razão, a administração pública — direta ou indiretamente — surge como principal vetor de circulação monetária e da demanda efetiva para um número considerável de municípios. Não obstante, esses Centros Locais são os que mais têm aumentado a contribuição

para a geração de divisas no país no PRCEEP. Isso expõe uma evidente contradição entre a capacidade de gerar riqueza e a possibilidade de retê-la localmente, como se verá adiante.

Já os municípios de médio e grande porte apresentam densidade para atrair investimentos e ofertar serviços mais sofisticados, que dependem de economias de aglomeração e de urbanização. Por essas razões, as cidades de porte médio (entre 100 mil e 500 mil habitantes) e as grandes (acima de 500 mil habitantes) apresentam maior participação do setor terciário (comércio e serviços), além de serem as áreas prioritárias da localização da indústria no país. Portanto, possuem base econômica mais diversificada, o que as torna mais atrativas aos investimentos privados.

Em outras palavras, onde o investimento privado não chega, por não ser rentável — caso dos municípios de pequeno porte —, sobra o gasto público como elemento decisivo para a geração de emprego e renda locais. A presença do Estado constitui o seu principal fermento econômico, sem o qual não poderiam subsistir e/ou elevar a demanda efetiva. Por não serem atrativos ao capital, cuja única métrica é o lucro, esses municípios menores dependem mais do dispêndio público para sensíveis às políticas implícitas de desenvolvimento regional.

Por isso, tais localidades, mais que a média nacional, beneficiaram-se das políticas públicas praticadas na primeira década deste século, as quais ajudaram na continuidade da pequena desconcentração do PIB ocorrida no país durante o período. Entre as políticas já citadas anteriormente, cabe destacar as de transferência de renda, de valorização do salário-mínimo, de formalização do emprego e de crescimento — ainda que tímido — dos investimentos públicos, especialmente os federais. É por essa razão que a crise econômica e o ajuste fiscal restritivo praticado desde 2015 parecem ter afetado esses locais com mais intensidade.

Reconhece-se, aqui, que essa classificação dos municípios pelo tamanho populacional é bastante precária e não reflete a diversidade regional nem as especificidades que eles apresentam, as quais os tornam bastante diferenciados, de acordo com sua localização na rede urbana e nas regiões brasileiras. Trata-se de uma simplificação que ajuda, não obstante, a colocar — preliminarmente — questões gerais importantes para o entendimento da dinâmica urbano-regional brasileira.

Um outro aspecto a se destacar a partir dos dados do PIB municipal é o lento processo de interiorização, para o qual reservaremos o tópico a seguir.

Lento processo de interiorização e de desconcentração da produção

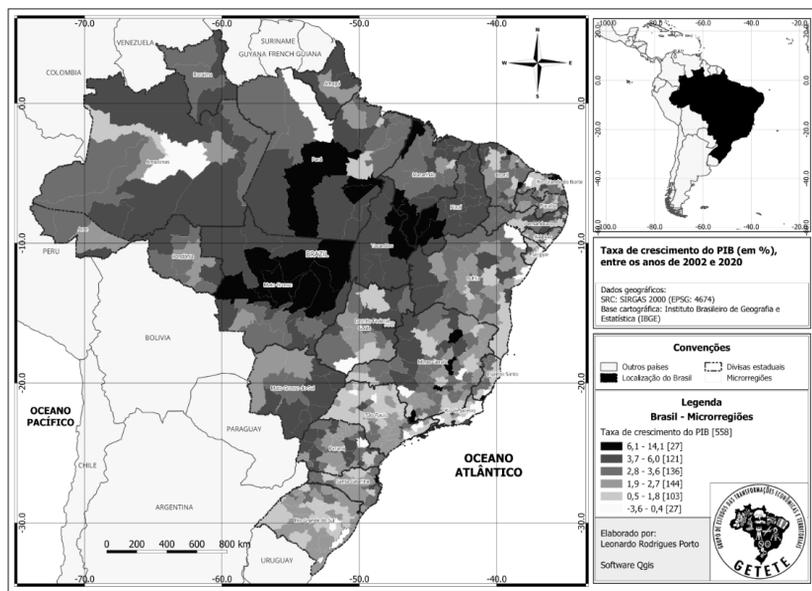
O desempenho da economia brasileira tem sido bastante sofrível desde as duas últimas décadas do século passado, quando seu PIB cresceu a taxas médias anuais de 1,6% (década de 1980) e 2,5% (década de 1990). No entanto, a partir de 2004, observou-se um ritmo maior de crescimento, em decorrência da expansão da demanda internacional de *commodities*, embora essa tenha se desacelerado a partir de 2013.

Na primeira década do séc. XXI, recapitulemos, o crescimento da economia chinesa, impulsionado pela rápida industrialização e sua correlata urbanização, pressionou para cima os preços das *commodities*, favorecendo os termos de trocas das economias cujas bases de exportação no PRCEEP se assentam em produtos intensivos em “recursos naturais”, como os países da América Latina e da África. Se esse período de dez anos representou alguma melhora nos indicadores macroeconômicos do Brasil, ele também se mostrou contraditório, especialmente pela *débâcle* da indústria de transformação, conforme destacado. No entanto, regionalmente, a dependência das *commodities*

beneficiária áreas com disponibilidade de terras e “recursos naturais”, mormente as localizadas no interior do Brasil, contribuindo para o processo — ainda lento, reforçamos — de desconcentração produtiva regional.

A Figura 5.2 apresenta as taxas de crescimento do PIB municipal, agregado por microrregiões. Nela, observa-se um mosaico diferenciado de desempenho econômico, mas fica evidente o maior crescimento das microrregiões mais interiorizadas, acima das médias das regiões Sudeste e Sul.

Figura 5.2 — Brasil: taxa de variação do PIB (em %), por microrregião do IBGE — Anos 2002 e 2020

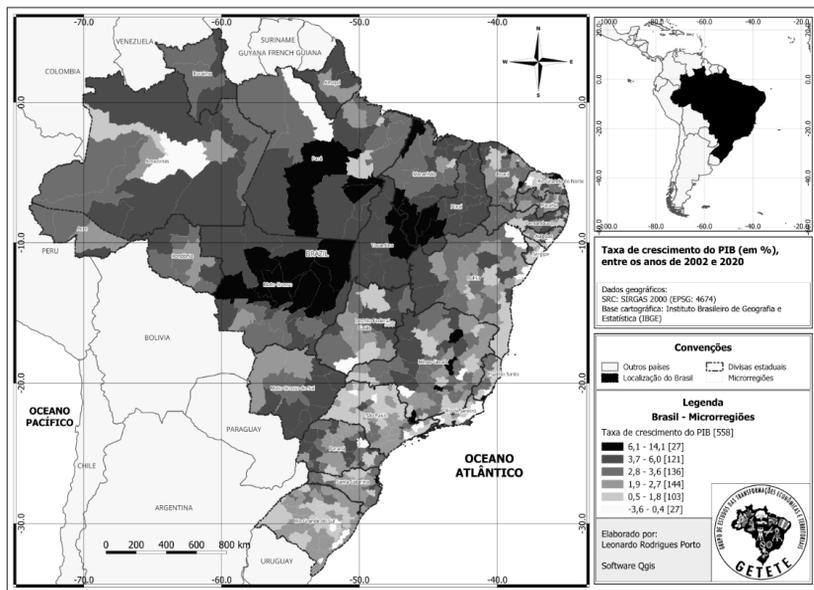


Fonte: IBGE/PIB Municipal. Elaboração de Leonardo Rodrigues Porto, a partir de tabulação de dados do autor.

A Figura 5.3 apresenta a variação do PIB *per capita*; nela se verifica um mosaico ainda mais diferenciado, com 52 microrregiões apresentando crescimento zero ou negativo no período,

sendo 8 no Norte, 16 no Nordeste, 24 no Sudeste e 2 no Sul, mesmo número do Centro-Oeste.

Figura 5.3 — Brasil: taxa de variação do PIB per capita (em %), por microrregião do IBGE — Anos 2002 e 2020



Fonte: IBGE/PIB Municipal. Elaboração de Leonardo Rodrigues Porto, a partir de tabulação de dados do autor.

As figuras anteriores, e o que foi comentado até aqui, confirmam as observações do documento da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2012), sintetizadas por Macedo e Porto (2018, p. 15) quanto à diferenciação microrregional do país: microrregiões com rendimentos médios relativamente elevados, dinâmicas e competitivas, convivendo ao lado de outras com precárias condições de vida e traços de estagnação, independentemente da região do Brasil; existência de dinâmicas microrregionais demográficas e de crescimento do PIB

que assinalam um perfil territorial disperso, em um contexto de baixo crescimento econômico do país neste século.

O crescimento da economia brasileira pós-2004 ocorreu em grande medida puxado por atividades localizadas no interior do país, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Reconhece-se que diversos fatores já citados contribuíram para o crescimento da economia brasileira até 2014 e não apenas a expansão das *commodities* para o mercado internacional. No entanto, considera-se que essa foi mais importante, por possibilitar as condições favoráveis para o financiamento de muitas das políticas realizadas e por ter sido o mais impactante vetor da organização territorial no país. Também foi importante uma vez que contribuiu para amenizar os desequilíbrios espaciais, embora tenha se mostrado insuficiente para a promoção da justiça socioterritorial, em especial porque a reduzida desconcentração decorreu muito mais do movimento da economia mundial e do papel do Brasil de produtor de *commodities* na divisão internacional do trabalho, ou seja, decorreu das imposições do mercado. Essa desconcentração não foi, portanto, resultado direto de políticas de desenvolvimento regional explícitas, como a PNDR, por exemplo, ainda que não se deva desconsiderar a importância delas, porque se observa maior direcionamento dos fundos constitucionais de financiamento para as microrregiões prioritárias, sobretudo depois de 2014, como se mostrará no capítulo 7.

Os dados das contas regionais do IBGE apontam para a lenta continuidade do processo de desconcentração produtiva regional do país no séc. XXI, quando o Sudeste perde 5,4 p.p. no total do PIB brasileiro, com ganhos para todas as demais regiões: Norte (+1,6 p.p.); Nordeste (+1,1 p.p.), Sul (+1,0 p.p.) e Centro-Oeste (+1,8 p.p.). São Paulo, por sua vez, perde 3,6 p.p., e o Rio de Janeiro declina 2,5 p.p. No Sudeste, Minas Gerais é a única unidade federativa ganhadora (+0,6 p.p.), enquanto o Espírito

Santo mantém sua participação, embora desde 2012 venha declinando, o que confirma a hipótese de Macedo (2002), de que a generalização do modelo exportador no país arrefeceria seu ritmo de crescimento acima da média nacional, como se verificou nas décadas de 1980 e 1990.

Os motivos para essa desconcentração já foram apontados. É importante destacar que, em todas as regiões do país, o ritmo de crescimento do interior dos estados foi maior do que o das capitais e de seus municípios metropolitanos. Nossa análise considera como pertencentes ao interior os municípios que não são capitais estaduais, não compõem as regiões metropolitanas das capitais estaduais e não estão nas Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE) de Brasília e de Teresina. A exceção foi o estado de São Paulo, para o qual se consideraram como pertencentes ao interior os 471 municípios fora do Complexo Metropolitano Expandido, o que, embora não constitua uma regionalização oficial, é um critério adotado por diversos pesquisadores.

Há diferenças e especificidades na interiorização entre as unidades federativas, cujas análises extrapolariam os limites de nossa pesquisa. O movimento geral, no entanto, aponta para um processo de desconcentração, com interiorização. Na região Norte houve ganho do interior de 11,7 p.p., e esse passa a representar 53,9% do PIB regional em 2020, participação superior àquela verificada no Nordeste (52,2%), onde esse agregado ganhou 5,1 p.p. neste século.

O Sudeste continua com maior concentração nas capitais e no entorno metropolitano, com 71,2% do total do PIB da região em 2020 nesses locais. Houve, não obstante, um ganho do interior de 1,9 p.p. neste século. Se usássemos para São Paulo o mesmo critério das demais unidades federativas, e desconsiderássemos o Complexo Metropolitano Expandido, o ganho de participação do interior do Sudeste no período seria de 3,8 p.p.

e não de 1,9 p.p. como indicado. Também a participação do interior seria maior: 46,5% do total regional. O Sul, ao contrário do Sudeste, mantém a produção mais interiorizada do país, com quase 70,0% dela se localizando fora das capitais e de seus entornos metropolitanos. Seu interior ganha 5,6 p.p. neste século. No Centro-Oeste esse ganho foi de 9,2 p.p., com o interior respondendo, em 2020, por 51,2% do PIB regional.

Essa lenta, mas contínua, desconcentração é observada, também, quando fazemos o corte por nível de centralidade, segundo classificação da REGIC/IBGE, pois as metrópoles reduziram sua participação no PIB brasileiro de 47,3% (em 2002) para 41,2% (em 2020), enquanto as capitais regionais praticamente mantiveram sua participação (21,1% em 2002 e 21,0% em 2020), embora devamos levar em conta que o ano de 2020 foi marcado pela crise pandêmica, o que tende a prejudicar mais os grandes centros urbanos. Os Centros Locais foram os maiores ganhadores neste século, saindo de 15,8% para 19,2%, seguidos pelos centros de zona (de 8,4% para 10,4%) e pelos centros sub-regionais (de 7,4% para 8,2%), ou seja, quanto menor o nível de centralidade, maior o ganho de participação no total do PIB brasileiro, o que nos parece coerente com o PRCEEP.

Já se comentou que as políticas implícitas desempenharam um papel importante nesse movimento; afinal, elas impactaram mais fortemente as regiões e sub-regiões com piores indicadores socioeconômicos e que apresentam maior multiplicador, dado o fato de a sua base econômica ser menor e mais sensível a incrementos de renda e de investimentos. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste são, também, aquelas em que os Centros Locais têm maior participação no PIB. Portanto, é possível que aquelas políticas tenham impactos maiores nessas regiões e nos seus centros hierarquicamente abaixo na rede urbana, sobretudo as duas primeiras regiões. Macedo e Porto (2021) lembram que:

A elevação da renda pós-2003 derivou do crescimento econômico, da formalização do emprego e das políticas de transferência de renda. Em consonância com a ampliação do crédito às famílias, verificou-se elevação do consumo, principalmente, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. Essas três regiões apresentaram desempenho superior ao das regiões Sul e Sudeste, medindo-se pelo índice de vendas no varejo [...]. Os investimentos públicos tiveram importância macroeconômica, mas, também, regional. Tal desempenho remete à implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e apresentou caráter desconcentrador. As participações das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste na carteira de investimentos superaram suas participações no PIB brasileiro. As duas primeiras regiões possuem os piores indicadores sociais e todas as três apresentam déficit em infraestrutura. Portanto, esse direcionamento representou uma ação positiva no sentido de diminuir as desigualdades regionais e garantiu aderência ao modelo exportador do país, centrado em *commodities* (MACEDO e PORTO, 2021, p. 10 e 11).

Outro importante elemento para o crescimento do interior no PRCEEP é sua base de exportação ancorada em “recursos naturais”, que ganhou relevo no séc. XXI. É desse tema que o próximo tópico trata.

Comércio exterior e a interiorização do país

Um país do tamanho do Brasil, de porte continental, com estrutura produtiva ainda diversificada e com população que está entre as maiores do planeta depende muito mais da dinâmica de seu mercado interno e do comércio entre suas unidades

federativas do que do comércio exterior, ainda que esse desempenhe papel fundamental para o seu aparelho produtivo. Isso foi demonstrado no capítulo 4.

No entanto, a despeito do predomínio do comércio interestadual na dinâmica da demanda efetiva, o comércio exterior tem sido um importante vetor na organização socioespacial do país no séc. XXI, seja pela interiorização que segue as atividades exportáveis, seja pela emergência da infraestrutura de apoio necessárias para garantir a circulação internacional da produção e do consumo e que são territorialmente impactantes, como também o são as próprias atividades de exportação, por serem intensivas em “recursos naturais”.

As exportações de bens e serviços foram o componente do PIB que apresentou melhor desempenho no séc. XXI, segundo a ótica das despesas, com crescimento médio anual de 4,0%, entre 2000 e 2020. No mesmo período, o consumo das famílias, o consumo do governo e a FBKF cresceram, respectivamente, 2,3%, 1,5% e 1,8%, enquanto as importações cresceram 3,5%. Importante destacar que esse comportamento é diferenciado ao longo das duas décadas do séc. XXI, porque, entre 2004 e 2013, quando o aquecimento do mercado interno se deu por meio de políticas sociorredistributivas deliberadas e com a ampliação do investimento, o consumo das famílias aumentou a 5,0% a.a., e a FBKF a 6,7% a. a., enquanto as exportações cresceram a 3,3% a.a. As importações, por sua vez, no mesmo período, ampliaram-se a 11,1% a.a., corroborando a hipótese, apontada no capítulo 3, de que elevação do consumo no PRCEEP é atendida cada vez mais pelo comércio exterior, em detrimento da indústria nacional.

Tabela 5.3 — Brasil: distribuição das exportações e importações, segundo níveis de hierarquia urbana (em %)

Ano	Exportações					Importações				
	ME	CR	CSR	CZ	CL	ME	CR	CSR	CZ	CL
2000	34,8	33,9	8,8	12,6	9,9	54,4	30,2	5,9	6,0	3,5
2005	37,6	28,3	10,6	12,9	10,6	48,0	31,0	8,0	8,4	4,7
2010	24,3	25,5	15,8	17,5	16,9	46,7	28,4	8,9	9,7	6,2
2015	24,9	25,8	14,1	15,8	19,4	43,6	28,8	10,4	9,8	7,4
2020	23,4	20,2	12,0	19,5	24,9	41,9	29,7	11,7	9,1	7,6
2021	24,5	20,3	10,9	18,5	25,9	41,0	29,2	11,7	8,9	9,2

ME — Metrôpoles; CR — Capitais Regionais; CSR — Capitais Sub-Regionais;
CZ — Centros de Zona; CL — Centros Locais.

Fonte: MDIC. Elaboração própria.

Um aspecto a ser destacado nesse contexto de maior abertura externa é o papel dos Centros Locais na geração de divisas indispensáveis para a manutenção da capacidade de importar, em um modelo que se mostra cada vez mais aberto. A especialização produtiva no país acionou a base de municípios menores, interiorizados, fora das áreas metropolitanas tradicionais e capitais estaduais. O maior crescimento do interior, mostrado em passagens anteriores, decorreu da especialização de seus municípios na produção de *commodities* exportáveis. O interior brasileiro e um conjunto de Centros Locais nele localizados aumentaram suas importâncias na geração de divisas, na medida em que suas participações relativas nas exportações do país cresceram ao longo do séc. XXI (ver Tabela 5.2).

As importações do interior e dos Centros Locais também aumentaram, mas em ritmo inferior ao de suas exportações. Em 2020 o interior importou mais que as capitais e regiões metropolitanas, fato que se reverteu em 2021; porém, trata-se de dois anos atípicos, em decorrência da crise pandêmica. Mais importante é a tendência a longo prazo que se delineia desde o final do séc. XX; tendência essa marcada pela maior presença do interior

e de Centros Locais no comércio exterior brasileiro, o que lhes aumenta a densidade, pela presença de serviços de apoio às exportações e às importações, em decorrência da localização de empresas com sede fiscal nesses municípios. Também fica patente o aumento das interações espaciais para além de suas regiões circunvizinhas. Lembramos, no entanto, que a “guerra dos portos”, discutida no capítulo 3, alterou os fluxos das importações e interiorizou parte delas, como foi exemplificado para o caso de Itajaí (SC).

Todo esse movimento, destacado até aqui, exigiu adaptações no território, para atender às exigências do PRCEEP, especialmente para garantir e acelerar a circulação internacional das *commodities* produzidas no país. É sobre esse tema que o capítulo seguinte discorrerá.

INFRAESTRUTURA, TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

Se foram feitas aqui
muitas obras arrojadas
pontes, metrô e barragens
intermináveis estradas
não foram para ser pagas
com nossas próprias ossadas

(Gonçalo Ferreira da Silva.
Presidente João Teimoso. Rio de
Janeiro (RJ))

Considerações iniciais sobre a infraestrutura²³

A infraestrutura apresenta características peculiares que a distinguem de outros tipos de investimento, como bem documentado na literatura sobre o tema. Ela tanto é um suporte que viabiliza o funcionamento da economia quanto sua oferta em determinados segmentos pode ser um potente indicador de

23 Os três primeiros tópicos deste capítulo são baseados, de forma revisada e modificada, em Macedo (2015).

avanço civilizatório, por melhorar as condições sociais de reprodução da vida. As infraestruturas econômicas e as sociais são decisivas para a transformação de um país ou de uma região e são indispensáveis para a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento humano.

Essa é a razão pela qual se estabeleceu um relativo consenso sobre a necessidade de maiores investimentos nessas infraestruturas, uma vez que parece ser uma interpretação corrente a de que existe certo automatismo entre a ampliação de sua oferta e o desenvolvimento econômico. Embora necessárias, a experiência demonstra, no entanto, que elas não são condição suficiente para a superação do subdesenvolvimento. Afinal, as infraestruturas podem promover, simultaneamente, transformações produtivas, aumento de competitividade e aprofundamento da dependência de um país ou de uma região, mantendo as condições de subdesenvolvimento, mesmo com a elevação do nível de produção e de renda que elas proporcionam. Seu impacto no desenvolvimento econômico dependerá muito mais do padrão de reprodução do capital dominante numa dada formação socioespacial e do projeto político, econômico e social que se estabelece em cada país com vistas ao futuro. Ou seja, depende do projeto de nação.

O importante é apreender que a infraestrutura é um elemento organizador da vida de qualquer sociedade, sob diferentes perspectivas. De uma **perspectiva econômica**, ela é tanto base material como condicionante geral da produção social, que se articula aos diversos processos produtivos de diferentes cadeias de valor, proporcionando-lhes maior eficiência, pela redução de custos — especialmente, mas não apenas, os de transportes — e pela melhoria da competitividade sistêmica. Ela é, nesses termos, condição para a acumulação de capital e para o crescimento econômico. É por essas características que emergem no país, incessantemente, demandas privadas por investimento

nesse segmento, em geral associadas à necessidade de redução do que se convencionou chamar de “custo Brasil”.

Considerando a baixa elasticidade da oferta, a grande escala de produção, a alta relação capital/produto, a imobilização elevada de capital, a irreversibilidade e a indivisibilidade dos investimentos, a baixa rentabilidade, uma taxa de retorno que se realiza apenas no longo prazo com receitas líquidas negativas nos primeiros anos e o consumo difundido, que muitas vezes cria dificuldade de precificação, as infraestruturas econômicas sempre estiveram diretamente ligadas à ação do Estado, atuando esse como produtor e/ou como regulador de sua oferta.

De uma perspectiva social, a infraestrutura cumpre papel de garantir os bens de consumo coletivo que melhoram as condições de sobrevivência e de reprodução da classe trabalhadora e representam importante indicador da qualidade de vida das cidades e regiões, sobretudo naquelas economias que se urbanizaram aceleradamente a partir de seus processos de industrialização, como ocorrera no padrão anterior de reprodução do capital. A infraestrutura “é um elemento de expressão do nível civilizatório alcançado” (MACIEL, 2006, p. 277). Destacam-se, aqui, a água canalizada e tratada, o saneamento básico, os aterros sanitários, a coleta e o tratamento do lixo, os investimentos para melhoria da mobilidade urbana, a iluminação pública, a constituição de áreas de lazer e a pavimentação de vias públicas e de bairros residenciais.

A oferta desses serviços é determinante para a organização do espaço intraurbano, sendo fundamental para garantir o direito à cidade para todas as classes. Ademais, as infraestruturas possibilitam a conexão entre diferentes espaços econômicos, formando uma rede de cidades que estrutura o espaço regional e nacional e determina suas vinculações com o exterior, o que garante aos lugares a possibilidade de participarem dos circuitos de produção, circulação, distribuição e consumo, em diferentes escalas da produção capitalista.

De uma perspectiva espacial, a infraestrutura organiza o território, formando redes que conectam países, cidades e regiões em uma mesma lógica de acumulação, o que influencia a divisão territorial do trabalho, as especializações produtivas, as complementariedades entre diferentes regiões e os padrões de estruturação socioespacial. Ela é elemento decisivo na integração dos mercados e na organização da produção, ao possibilitar a circulação de mercadorias, de capital, de pessoas e de informações. É através dela que a rede urbana se integra.

Os investimentos infraestruturais geram economias de aglomeração e de urbanização, normalmente não generalizáveis, dadas as características já descritas, o que torna determinados lugares — aqueles dotados de maior capital social básico nos termos de Hirschman — mais aptos a receberem investimentos. Para esse economista, o capital social básico compreende

os serviços básicos, sem os quais as atividades primária, secundária e terciariamente produtivas não podem funcionar. Num sentido mais amplo, inclui todos os serviços públicos, desde a justiça e a ordem, através da ordem e saúde pública, até o transporte, comunicações, suprimentos d'água e de energia, assim como os capitais agrícolas fixos e os sistemas de irrigação e drenagem (HIRSCHMAN, 1961, p. 131).

Portanto, o conceito de capital social básico proposto por esse autor aproxima-se muito do de infraestrutura, embora Hirschman o amplie.

A maior dotação de infraestrutura promove a concentração espacial da atividade econômica e gera um círculo virtuoso/vicioso comandado pelo mercado. Ou seja, na ausência de intervenção pública, as regiões mais adensadas economicamente e com melhores infraestruturas tendem a receber mais investimentos, enquanto aquelas em piores condições ficam à margem

dos fluxos de capital. As relações de produção que se estabelecem nas regiões e entre elas refletem e são reflexo da distribuição do estoque de infraestrutura, que, por estar localizado desigualmente entre os municípios e as regiões, tem forte determinação no padrão hierárquico da rede urbana.

Essa causalção circular *à la* Myrdal (1968) deve ser rompida pela ação do Estado, que pode subverter a lógica do mercado ao garantir maior oferta de capital social básico em regiões cujas forças produtivas são menos desenvolvidas e, por consequência, pouco atrativas à iniciativa privada. Mais do que o investimento produtivo em si, a constituição de redes de infraestrutura é o elemento aparentemente mais eficaz na tentativa de superação das disparidades urbano-regionais, uma vez que possibilita, aos lugares e às regiões, condições de participação na produção, na circulação, na distribuição e no consumo nos circuitos econômicos nacionais e internacionais, rompendo com seus isolamentos relativos — embora esses processos possam se mostrar contraditórios.

É por isso que alguns autores, como Dias e Simões (2013, p. 10), afirmaram que “as evidências acerca da relação entre a infraestrutura de transporte e o desenvolvimento regional ainda estão longe de serem conclusivas”. Para eles, existe um aspecto contraditório nos investimentos em infraestrutura, especialmente nos de transporte:

o desenvolvimento de infraestrutura de transporte e, conseqüentemente, o aumento de acessibilidade via redução dos custos de transporte dão às firmas de áreas menos dinâmicas acesso a mercados e produtos de regiões mais desenvolvidas. Mas, em contrapartida, prejudicam a industrialização dessas áreas periféricas, ao abrir seus mercados para produtos de regiões mais desenvolvidas e com firmas mais competitivas do centro industrial (DIAS e SIMÕES, 2013, p. 9).

Ilustram bem essa situação contraditória os efeitos de estímulo, de bloqueio e de destruição nas e entre as economias regionais no Brasil quando da integração do mercado nacional via industrialização e construção de infraestruturas, como assinalado por Cano (1977 e 1981).

As análises sobre infraestrutura devem ser feitas sob diferentes perspectivas. Por exemplo, uma determinada infraestrutura de transporte — que é a mais demandada pelo setor privado — tanto pode servir para integrar e aumentar a articulação do mercado interno, com diversificação produtiva regional, como pode funcionar como um mero corredor, que garanta a exportação das produções regionais especializadas, ligando atividades locais ao mercado global, sem promover diversificação produtiva onde ela está enraizada.

Em um e no outro caso, os resultados, em termos de desenvolvimento econômico, podem ser (e normalmente são) muito diferentes. No Brasil, tem prevalecido a segunda situação, materializada numa miríade de exemplos por todo o país, que expõem as contraposições entre os imperativos econômicos e a justiça social, conforme destacaremos adiante, com base em uma pesquisa de campo realizada nos municípios paraenses de Santarém e Itaituba.

O fundamental para nossa reflexão é que investimentos em infraestrutura são estruturadores do território e definidores do papel de cada região na divisão do trabalho e nas relações de produção que se estabelecem nelas. Ademais, como sua oferta e sua operacionalização ocorrem em rede, a infraestrutura pressiona os atores a planejarem, razão pela qual Vainer (2007) afirmou que no Brasil a área de infraestrutura foi aquela em que o Estado mais planejou o território, mais, inclusive, do que na institucionalidade de apoio ao desenvolvimento regional.

É a partir das conexões inter e intraurbanas oferecidas pelos investimentos em infraestrutura que a organização espacial no

PRCEEP deve ser analisada, em consonância com os objetivos deste livro.

Infraestrutura, subdesenvolvimento e neoliberalismo no Brasil

As economias subdesenvolvidas, com históricos problemas de financiamento de longo prazo, apresentam uma dificuldade maior para conciliar os objetivos econômicos com os sociais, o que aumenta a pressão sobre os investimentos de infraestrutura, os quais podem ser direcionados tanto para a acumulação de capital quanto para o desenvolvimento social. Em cenários de escassez de recursos, essas duas condições são mais difíceis de conciliar, e a oferta da infraestrutura refletirá os conflitos sociais e o perfil do modelo econômico em cada etapa histórica.

As condições de vida em nossa sociedade refletem, historicamente, as contradições da oferta de infraestrutura no país, pois nossas cidades são marcadas pelas desigualdades no acesso aos bens públicos e pelo déficit das infraestruturas urbanas e sociais, enquanto a prioridade dos investimentos se direciona, normalmente, para as infraestruturas econômicas necessárias para a reprodução e a circulação do capital. Esse quadro indica quão insuficientes foram os investimentos nessa matéria, a despeito de certo esforço das políticas governamentais para garantir a universalização de determinados serviços de utilidade pública no auge da industrialização do país no PRCUI (1930-1980).

Essa universalização, no entanto, esteve longe de ser alcançada, razão pela qual são bem conhecidos os movimentos sociais que denunciam a precariedade de acesso a esses serviços por parte de uma grande parcela da população. A demanda por infraestrutura urbana norteia importantes lutas e reivindicações sociais e explicita os efeitos da superexploração da força de trabalho nas cidades brasileiras.

Já as infraestruturas econômicas — aquelas que dão suporte à acumulação de capital — foram priorizadas no Brasil *vis-à-vis* as sociais, não obstante apresentarem desempenho sofrível nas últimas três décadas. Como lembra Maciel (2006),

desde os [anos] 1980, a infraestrutura brasileira foi vítima de todos os impactos perversos da crise econômica: esgotamento do padrão de financiamento setorial, choques tarifários, perda da prática do planejamento e projeto dos investimentos. Redundou a queda substancial do nível de investimentos e a perda de qualidade da prestação de serviços, acarretando problemas graves ao desempenho econômico de vários setores industriais. Tudo isso se verificou em um país cujos setores infraestruturais não podem — ainda hoje — ser considerados maduros, comprometendo, conseqüentemente, metas de universalização de sua provisão (MACIEL, 2006, p. 279).

O insuficiente estoque de infraestrutura no Brasil tornou-se mais evidente desde os anos 1980, por algumas razões. Primeiramente, pela ascensão neoliberal, que reduziu os investimentos públicos, promoveu ajustes fiscais restritivos e manteve baixa a FBKF. Os investimentos em infraestrutura se tornaram mais seletivos (setorial e territorialmente), em decorrência das desestatizações e do interesse da iniciativa privada em financiar tão somente o que já estava sancionado pelo mercado.

Em segundo lugar, porque houve a abertura da economia brasileira nos anos 1990 e o aprofundamento de sua inserção comercial externa — caracterizada pela crescente dependência das exportações de produtos de baixo valor agregado, produzidos em larga escala. Além disso, a grande distância entre o local de produção e os portos ampliou as demandas por redes de infraestrutura, em particular as de transporte. A oferta dessas

redes, no entanto, cresceu aquém das imposições derivadas do ritmo de produção das *commodities* no PRCEEP. O aumento das importações também pressiona a oferta dessas redes.

Há de se ressaltar que os custos de transporte têm representado uma preocupação dos estudos regionais desde o trabalho seminal de Alfred Weber (1929), além de constituírem um elemento definidor das localizações das atividades econômicas. Não por acaso, com o aprofundamento da internacionalização dos mercados e com a realocização das cadeias globais de valor, os custos de transporte voltaram a ter particular destaque na análise econômica, desde o final do século passado. Deve-se enfatizar, por exemplo, a contribuição da Nova Geografia Econômica para os estudos regionais e urbanos, como o trabalho de Fugita, Kugman e Venables (1999).

A terceira razão, como visto nos capítulos anteriores, diz respeito ao fato de as atividades mais dinâmicas, especialmente aquelas voltadas à exportação, puxarem e terem sido puxadas pela interiorização das produções agrícolas e minerais, que deslocaram para áreas com déficit de infraestrutura o *core* do crescimento do país. Nesse processo, emergiram demandas tanto por infraestrutura econômica, para baratear e facilitar o escoamento das produções interiorizadas, quanto por infraestrutura social nas cidades que são cabeças de rede nessas regiões e em torno das quais se organizam parcialmente os serviços de apoio às atividades exportadoras.

Se, até a “década perdida”, houve um discurso e um certo esforço para conjugar a eficiência econômica à equidade social nos investimentos em infraestrutura (MACIEL, 2006; LESSA, 2009), isso se perdeu com a crise naquela década e com as políticas neoliberais, que preconizavam a redução do Estado em face dos compromissos sociais, tornando a ação governamental muito mais reguladora do que ofertante de bens públicos.

Os vultosos volumes necessários para esse tipo de investimento esbarraram nos percalços da financeirização da economia, a qual ampliou as disputas pelos fundos de alavancagem para novas inversões nessa área. Com o neoliberalismo e com a financeirização, a infraestrutura vai perdendo seu papel — no discurso e na prática — de “serviço de utilidade pública” e se volta, prioritariamente, para a acumulação sob dominância do capital financeiro, guiada pelos sinais exclusivos do mercado²⁴.

A privatização da infraestrutura brasileira nos anos 1990 reduziu o compromisso com a equidade, visto que o cálculo privado — em contraste ao do setor público — direciona-se, exclusivamente, para a lucratividade dos investimentos e remuneração dos acionistas. Por essa razão, a opção privada é sempre pelo investimento já realizado, privatizando o que já fora amortizado. Lessa nos lembra de que “adquirir infraestrutura já existente é atraente para os ‘negócios’ privados, se [essa aquisição for] acompanhada de generosas regras de tarifação. A infraestrutura, com sua característica de longa maturação, não é a primeira opção para investimento privado” (LESSA, 2009, p. 93).

A realização de novos investimentos restringir-se-ia, com o neoliberalismo, àqueles cujos retornos estariam assegurados — sejam por tarifas sustentadas por fundos públicos, sejam por negócios relacionados às atividades rentáveis, como a infraestrutura para exportações e importações. Essa condução pelo mercado reforça as externalidades de áreas que já apresentam dinamismo, num claro movimento de ampliação das disparidades urbano-regionais e de fragmentação do território, como já alertado.

24 Caso ilustrativo é o da Sabesp, que, em meio à crise hídrica no estado de São Paulo, em 2014, garantiu o pagamento dos dividendos aos seus acionistas muito acima do mínimo exigido pela Bolsa de Valores, deixando de realizar os investimentos necessários para minimizar os problemas que atingiram, principalmente, os moradores dos bairros de mais baixa renda.

O neoliberalismo e o baixo desempenho da economia brasileira nas últimas décadas travaram a oferta da infraestrutura — especialmente em sua dimensão social — e colocaram novas questões em relação a ela no PRCEEP. Carlos Lessa foi taxativo em relação à deterioração da infraestrutura no país desde o final do séc. XX:

a mediocridade do crescimento brasileiro não engendrou apenas a paralisia nas matrizes energéticas e de logística. É visível que seu desempenho se atrofiou e se degradou. A erosão da infraestrutura tem sua macroexplicação no percurso rastejante da economia nacional e nas respostas político-econômicas setoriais adotadas durante o último quarto de século (LESSA, 2009, p. 90).

As respostas político-econômicas e setoriais a que faz menção Carlos Lessa ganharam nova dimensão no séc. XXI e responderiam prontamente, embora de forma insuficiente, às exigências do padrão de inserção da economia brasileira no comércio mundial, produzindo impactos significativos na dinâmica regional do país.

Infraestrutura e dinâmica regional no Brasil

A dinâmica regional brasileira no séc. XXI foi influenciada por diversos fatores já comentados anteriormente. Destaque particular foi dado à inserção externa especializada em *commodities*, aprofundada pelo crescimento da demanda internacional, que dinamizou a produção agromineral em áreas fora do Sudeste.

O tipo de inserção externa foi muito mais impactante na organização territorial comparativamente a outros vetores que

influenciaram a dinâmica regional brasileira. Essa inserção promoveu a continuidade da itinerância da agricultura, o que levou à adaptação das áreas de expansão às exigências dos grandes grupos empresariais ligados ao agronegócio. A indústria extrativa, a outra perna setorial forte das exportações brasileiras, também promoveu mudanças significativas nas sub-regiões onde ocorre a exploração mineral, inclusive com impactos ambientais profundamente negativos, cujos excessivos exemplos tornam desnecessárias menções aqui.

Ambas as atividades deflagaram crescimento e maior diferenciação do terciário nas áreas produtivas no interior do Brasil e reforçaram a urbanização, que se tornou mais extensiva territorialmente. A indústria de transformação, mesmo frágil, também foi afetada pelo esforço exportador de segmentos ligados à agroindustrialização para o mercado externo, e plantas para o beneficiamento da produção foram instaladas em sub-regiões fora do *core* industrial do país, o que deu continuidade à desconcentração regional.

O PRCEEP reforçou o papel da infraestrutura e da logística, pois elas se tornaram mais relevantes para a conexão das produções regionais ao mercado externo. A oferta delas foi elemento impulsionador de transformações territoriais, porque empresas ligadas ao agronegócio e à extrativa mineral agiram de forma proativa para adaptar o território às exigências da compressão tempo-espço da nova geografia econômica e às especificidades de sua atuação. Em muitos casos, como nos investimentos portuários no Arco Norte, que discutiremos adiante, a iniciativa privada chegou antes do Estado na construção da infraestrutura de transporte, o que não deixa de ser uma novidade, já que no PRCUI era o Estado que chegava antes, “limpando a área” e pavimentando o caminho para a acumulação do segundo.

O PRCEEP impulsionou a demanda por formas de multi e intermodalidades para o escoamento das *commodities*

exportáveis, com vistas a tornar a matriz de transporte brasileira menos dependente do rodoviarismo, marca do PRCUI (vide Quadro 1.1). O transporte por caminhões apresenta o mais elevado frete por tonelada transportada, enquanto as hidrovias e ferrovias são mais indicadas para o escoamento de mercadorias com baixo valor agregado a longas distâncias, como se verifica em um país de dimensão continental. Observam-se nesse processo alguns movimentos importantes sobre a dinâmica urbano-regional brasileira, que já mencionamos, mas que repetiremos aqui.

O primeiro é o efeito do esforço exportador sobre as estruturas produtivas locais, estaduais e regionais, que se tornaram muito mais dependentes de um ou de poucos produtos exportáveis, embora não se possa negar a emergência de serviços de apoio à atividade produtiva e ao comércio exterior, os quais contribuem para a diversificação do terciário. A organização desses espaços é um forte reflexo do movimento da economia mundial, pois tanto as estruturas produtivas quanto a base terciária dependem da demanda e dos preços internacionais das *commodities* exportáveis. Ou seja, a organização socioespacial desses lugares atrela-se a um centro de decisão que lhes é externo.

O segundo aspecto é o papel da logística e do transporte nesse movimento de maior abertura externa. A combinação de baixo valor agregado, elevados volumes de produção e grande distância das áreas produtoras das principais *commodities* até as vias de escoamento para o exterior e para os maiores centros urbanos do país exige verdadeiras adaptações dos espaços econômicos para o escoamento da produção.

A relevância da infraestrutura foi potencializada no PRCEEP, razão pela qual, no Brasil, a partir de 1994, priorizou-se a realização de grandes investimentos estruturadores de corredores de exportação. São exemplos disso o programa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID), na década

de 1990, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), no séc. XXI, e mais recentemente os Programas de Investimento em Logística (PIL 1 e 2), assim como parte das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), pós-2007.

O terceiro aspecto decorre dos impactos da referida especialização em *commodities* sobre a rede urbana brasileira e o espaço intraurbano de algumas cidades fora das áreas metropolitanas tradicionais e do litoral. A dinâmica regional recente é acompanhada pelo aumento das demandas por infraestruturas econômicas necessárias à acumulação dos capitais das atividades de exportação. No entanto, o crescimento econômico mais interiorizado, verificado nas figuras 5.2 e 5.3, apresentadas no capítulo anterior, pressiona o crescimento de cidades que servem de suporte para as atividades dinâmicas no PRCEEP, modificando o seu espaço urbano. A contraface do dinamismo econômico consiste nas pressões por infraestruturas urbanas e sociais que parecem esquecidas ou menos priorizadas no atual padrão de reprodução do capital.

Pouco espaço sobra para investimentos dessa natureza por parte do setor público, seja porque o ajuste fiscal recai primeiro sobre os gastos sociais (*vide* a retração — e depois o desaparecimento — do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) a partir de 2015), seja porque a recessão econômica coloca maior dificuldade de financiamento para a realização desses investimentos. Já para o setor privado, a lógica de mercado predomina como único balizador na oferta de serviços urbanos. Basta citar o detalhado trabalho da CNT (2014), intitulado **Plano CNT em logística**, que previa a necessidade de investimentos para a melhoria das condições infraestruturais do país de quase R\$ 1 trilhão, em preços de 2014, divididos em transporte e logística (75,7%) e mobilidade urbana (24,3%), num total de 2.045 projetos (1.702 para transporte e logística e 343 para mobilidade urbana).

Na primeira categoria predominavam investimentos para o escoamento das produções regionais de *commodities*, especialmente para o exterior. Na segunda, que poderíamos classificar como investimentos em infraestruturas urbanas e sociais, foram priorizadas quase totalmente as regiões metropolitanas, que receberiam 95,6% dos investimentos, cabendo aos demais centros urbanos — todos no Sul e no Sudeste, com exceção de Vitória da Conquista (BA) — o restante. Menção alguma se fez às áreas urbanas do interior das regiões Norte e Centro-Oeste, que estão sendo as mais impactadas pelo modelo de inserção comercial externa do país e que precisam ser planejadas para evitar os tradicionais problemas verificados nas capitais e regiões metropolitanas brasileiras quando a industrialização respondeu pela estruturação dos espaços urbanos e interurbanos no PRCUI.

Já não é mais possível tratar o dinâmico interior do país — dinâmico do ponto de vista econômico — como mera plataforma de produção de excedente que vaza para os maiores centros urbanos e metropolitanos das regiões Sudeste e Sul e para as capitais dos estados, sofrendo em seus espaços intraurbanos os efeitos sociais desse dinamismo.

Uso privado do território: o caso da região Norte

O território brasileiro é cada vez mais planejado para atender às atividades primário-exportadoras do PRCEEP, únicas que acenam com capacidade competitiva no mercado mundial. Observa-se empenho público e privado para construir uma ossatura que reforce a base exportadora de “recursos naturais” do país, através de investimentos em infraestruturas que buscam ampliar a inserção competitiva do agronegócio e da extrativa mineral. Em paralelo, ocorrem ajustes no aparato regulatório, para facilitar a realização desses investimentos, que são causadores de desequilíbrios ambientais.

A regionalização do território no PRCEEP se dá através de eixos de transporte capazes de estruturar áreas que apresentam atividades já economicamente dinâmicas. Destaca-se nesse cenário a realização de esforços para a constituição de sistemas capazes de conciliar o deslocamento das mercadorias exportáveis pelo agronegócio e pela indústria extrativa às multimodalidades de escoamento mais adequadas para esses tipos de produto.

Pouco se discute sobre as regiões que, por carência de infraestrutura e ausência de dotação de capital, ficam à margem do processo de acumulação, sofrendo as agruras sociais por seu atraso; também não se discutem os impactos do modelo sobre o espaço urbano das áreas dinâmicas cujas infraestruturas sociais chegam sempre com bastante atraso (quando chegam), o que reforça a ideia de que elas são meras plataformas de extração do excedente, que se realiza fora de seus territórios.

Já falamos das razões para as transformações na região Norte do país nas últimas décadas. Elas são particularmente visíveis no estado do Pará, onde a base de “recursos naturais” foi triplamente acionada: pela indústria extrativa mineral no sudeste do estado; pelo agronegócio, com o avanço da soja no sul e no sudoeste; e por empresas ligadas ao comércio exterior de *commodities*, que ampliaram o uso dos rios amazônicos como vias de escoamento da produção de grãos do país, especialmente daquela oriunda dos cerrados centro-oesteiros.

O estrangulamento do sistema portuário do Sul e do Sudeste e a longa distância entre o local da produção e os principais portos localizados naquelas duas regiões incentivaram grandes empresas do agronegócio a investirem na Amazônia para a criação de corredores de exportação, com vistas a rebaixar os custos de transportes.

Os projetos infraestruturais de transporte na região, sobretudo no Pará, procuram articular hidrovias, ferrovias e rodovias

num complexo multimodal mais adequado para o deslocamento de cargas de alto volume e baixo valor agregado. Na impossibilidade de agregação de valor pela diferenciação do produto, a redução de custos é a forma possível para a elevação do lucro de mercadorias homogêneas. Se não é possível agregar valor para frente, reduzem-se custos para trás, com vistas a aumentar a produção e a lucratividade. Eis porque desregular o mercado de trabalho, precarizar a legislação ambiental e direcionar os fundos públicos às suas demandas (inclusive infraestruturais) são marcas muito mais fortes no Brasil do PRCEEP, que não consegue elevar a produtividade de sua economia a níveis competitivos internacionalmente.

Os investimentos para a ampliação da infraestrutura de transporte vêm impactando a organização socioespacial dessa região, como mostraremos adiante. Entre as empresas que realizaram ou vêm realizando investimentos à beira dos rios amazônicos, sendo o Tapajós o que mais recebe terminais portuários, estão ADM, Amaggi, Bunge, Cargill, Dreyfus, Bertolini, Unirios, Odebrecht e Caramuru Alimentos, além de tantas outras que não caberia citar, mas que podem ser conferidas no sítio da Antaq. Um grande número de terminais portuários foi instalado na região, o que possibilitou ao Arco Norte se tornar, a partir de 2020, a principal via para a exportação de grãos do país. A ampliação dessa infraestrutura hidroviária ocorreu principalmente após a aprovação da lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, que regula a exploração, direta ou indireta, por parte da União, dos portos e das instalações portuárias, bem como das atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

Essa lei estabeleceu um novo marco regulatório para o setor no Brasil e teve claro objetivo de atender à demanda portuária de grupos exportadores e importadores, ao dar maior agilidade e tornar o sistema de portos brasileiros mais atrativo para investimentos privados, inclusive estrangeiros. Tais investimentos são

fundamentais para a ampliação da oferta e para a redução dos custos de transação das atividades ligadas ao comércio exterior brasileiro. São, portanto, essenciais para a redução do “custo Brasil”, que afeta sobretudo as atividades de baixo valor agregado, cujos produtos são os mais exportados, as quais representam o cerne produtivo e comercial no PRCEEP.

Até a data da aprovação da lei, estavam em operação no país 115 instalações portuárias privadas — que incluem terminal de uso privado e estação de transbordo de cargas —, distribuídas da seguinte forma: Norte com 33,0% desses equipamentos; Nordeste, com 13,0%; Sudeste, com 29,6%; Sul, com 20,9%; e Centro-Oeste, com 3,5%. Após a lei, entraram em operação 428 novas instalações; dessas, 322 estão na região Norte, ou 74,4% daquele total. São investimentos privados de empresas que produzem diretamente os grãos ou daquelas que ofertam serviços de transporte de carga. Apesar do número expressivo de novas instalações, o montante dos investimentos no Norte representou apenas 10,6% do total realizado no país, o que indica que as unidades portuárias implantadas recentemente na região foram de menor porte e de mais baixo custo, se comparadas às de outras regiões. Entre o advento da lei e julho de 2022, foram investidos no país R\$ 48,1 bilhões, assim divididos: Norte, R\$ 5,1 bilhões; Nordeste, US\$ 10,4 bilhões; Sudeste, R\$ 26,3 bilhões; Sul, R\$ 5,8 bilhões; Centro-Oeste, R\$ 464,5 milhões (ANTAQ, 2022).

O pacote de investimentos na região Norte prevê a conexão desse sistema portuário com a Ferrogrão, uma ferrovia com quase mil quilômetros de extensão, que ligará o município de Sinop (MT) ao de Itaituba (PA), onde se encontram diversos terminais de uso privativo no distrito de Miritituba, às margens do rio Tapajós. O investimento estimado pelo governo federal era, em julho de 2022, de R\$ 8,5 bilhões, mas, segundo estimativas de mercado, poderá alcançar R\$ 13 bilhões, incluindo obras e equipamentos. Com prazo de concessão de quase 70 anos e na

expectativa de atrair capital chinês para a empreitada, a “previsão é transportar cerca de 21 milhões de toneladas de carga no primeiro ano de operação e 51 milhões de toneladas no trigésimo ano” (ESTIGARRIBIA, 2022), o que reforçaria o Arco Norte como a principal via de escoamento da produção de grãos do país, deslocando a primazia dos portos das regiões Sul e Sudeste.

Os investimentos já realizados ampliaram, ao longo do séc. XXI, a capacidade de escoamento e reduziram os custos de transporte, sendo bem-sucedidos do ponto de vista estritamente econômico. Resta saber o que as mudanças advindas desse processo significaram do ponto de vista social e da organização do espaço regional.

Os impactos sociais dos investimentos nos portos do Arco Norte: alguns exemplos

Os investimentos nos terminais de uso privativo às margens dos rios amazônicos nos últimos dez anos fizeram do Arco Norte o principal corredor de exportação de grãos, situação que se fortaleceu com a conclusão do asfaltamento dos 60 quilômetros finais da BR-163, em trecho do Pará, ocorrida em 2020. A posição do Arco Norte se consolidará com a implantação da Ferrogrão, demanda dos sojicultores centro-oesteiros. Essa ferrovia ainda não saiu do papel, mas sua construção aprofundará o reordenamento territorial que já se observa e modificará a correlação de forças na região do médio Tapajós, como foi explicitamente comentado em entrevistas realizadas em pesquisa de campo nos municípios de Santarém (PA) e Itaituba (PA).

Ainda que os números apontados por um vereador desse segundo município sejam questionáveis, vale a percepção decorrente de sua fala descrita adiante, que indica claramente o conflito em torno da organização espacial quando o novo chega em áreas já ocupadas e define novas relações no lugar, o

que redundam em reacomodações após conflitos inevitáveis. Tais conflitos são tanto interclasses (capital x trabalho, por exemplo) quanto intraclasses (entre diferentes frações do capital de diferentes portes, ou mesmo entre trabalhadores de diferentes condições profissionais, como ocorre entre a população local e os que vêm de fora). São também conflitos étnicos pela despossessão das populações locais indígenas e quilombolas.

É o está acontecendo em Itaituba e tende a se aprofundar com a chegada da Ferrogrão, que esvaziará os interesses mercantis estabelecidos há meio século em torno da BR-163, pois essa estrada passará a ter a concorrência da ferrovia — que segue o mesmo traçado — no escoamento de grãos do meio-norte mato-grossense. Vejamos o que foi dito por um dos entrevistados, então vereador em Itaituba:

Com relação à ferrovia, por que nós somos contra? Na hora em que eles abrirem a ferrovia, até onde havia pronunciamento, eles diziam que vão gerar 6.750 empregos, e é verdade, mas será na construção. Depois que a ferrovia estiver pronta, acabou. Do centro produtor — Sinop (MT) e Sorriso (MT) — até Miritituba (PA), uma carreta gasta 500 litros de diesel para ir e voltar; em torno de 2 mil carretas, consumindo 500 litros de diesel, vai dar 1 milhão de litros por dia. Um milhão de litros de diesel a R\$ 3,15, que é o preço do óleo, vai dar 3 milhões e 150 mil reais. Multiplique por 3, e vai dar R\$ 94 milhões; tirando 17% disso, vai dar R\$ 16 milhões de ICMS para o município. Isso só com o diesel que vai deixar de ser arrecadado. Serão desempregados 4 ou 5 mil motoristas. Tem gente que investiu, acreditando que iria trazer a soja de lá. A quantidade de postos de combustível ao longo desse trecho... Tem 10 postos que têm em torno de 100 funcionários cada um, ou seja, mil empregados que vão

ficar desempregados na hora que diminuir a movimentação de carretas. Por que o cara vai ter mil funcionários? Não vai ter mais a borracharia, a mecânica. Então, tudo isso vai parar (VEREADOR 1 — Entrevista em março de 2017).

Pouco importa se os dados apresentados pelo edil não têm correspondência fidedigna com a realidade. Relevante é perceber que a estruturação de um conjunto de atividades econômicas de pequeno porte (bares, hotéis, restaurantes, postos de gasolina, locais de entretenimento etc.) se vê ameaçada pela possibilidade de substituição do transporte rodoviário de cargas por uma ferrovia que de fato nem existe. O mesmo poderia ser dito das hidrovias. Ainda que nada tenha sido comentado diretamente a respeito delas no depoimento, o seu advento imporá o mesmo reordenamento de interesses apontados pelo vereador.

Ele foi taxativo e indicou o quanto as novas infraestruturas podem se mostrar antagônicas aos interesses de determinados grupos locais:

A preocupação maior é que [...], contemplando os produtores do Centro-Oeste com a ferrovia, vai existir um abandono da rodovia, que já vem há anos capengando para poder ser estruturada. Agora que a gente tinha esperança de que ela se concretizasse, porque é fundamental, porque, para nós, da Amazônia, é uma infraestrutura fundamental para que a gente possa se desenvolver. E eu tenho uma visão de que, se o projeto da ferrovia realmente caminhar, vai existir o abandono da rodovia, e isso é prejudicial para a gente. Essa questão do Arco Norte, a visão que eu tenho é de que o governo federal, infelizmente, no setor produtivo brasileiro, está trabalhando essa visão sem levar em consideração os interesses do povo da

Amazônia. Não se tem nenhum tipo de planejamento estratégico de desenvolvimento econômico da região; o Arco Norte é planejado e visualizado simplesmente como um corredor de exportação, e isso não é interessante para a gente (VEREADOR 1 — Entrevista em março de 2017).

Os impactos, no entanto, são também ambientais e vão muito além do esvaziamento da BR-163, conforme aponta uma nota técnica do Laboratório de Gestão de Serviços Ambientais (Lagesa), da UFMG:

Estima-se [...] que, em um cenário de fraca governança ambiental, como o atual, mais de 230 mil hectares sejam desmatados até 2035 apenas dentro das terras indígenas do leste do Mato Grosso, dos quais mais da metade desse desmatamento ocorreria somente no Parque Indígena do Xingu. Não menos preocupante, a perda de floresta dentro da bacia logística da Ferrogrão no Mato Grosso atingiria 65% até 2035. Logo, o impacto econômico da Ferrogrão vai muito além da canibalização da BR-163, a qual se tornaria apenas uma via regional. Caso seja também implantado o terminal de transbordo de Matupá, perdas econômicas advindas de emissões de CO₂ pelo desmatamento se situariam no patamar de US\$ 1 bilhão (US\$ 10/ton CO₂) somente para as Terras Indígenas. Soma-se a isso a redução do volume anual de chuvas, que em algumas regiões já atingiu uma diminuição de 48%, acarretando redução de produtividade agrícola e geração de energia de Belo Monte, que pode cair a 25% do máximo da capacidade, e mais uma perda incalculável de serviços ambientais e da rica sociobiodiversidade da região (COSTA et al., 2021, p. 3).

A chegada do capital globalizado acirrou as disputas em torno da organização espacial e trouxe novos problemas ao desorganizar a vida nas regiões receptáculos dos novos investimentos, a ponto de ocorrerem reações locais contra o modelo vigente. É o que se observa quando outro vereador de Itaituba (PA) denuncia os limites do crescimento econômico no município e os problemas que decorrem dos investimentos nas infraestruturas de transporte sobre o espaço urbano. Vejamos:

A população esperava que, com a implantação dos portos de Mirirituba, a qualidade de vida iria melhorar significativamente e a economia seria beneficiada. E hoje nós vemos que muita coisa que foi prometida não aconteceu [...]. O que nós temos hoje é o crescimento, e crescimento não é desenvolvimento. Se você andar na periferia de Itaituba... Aqui foram construídos alguns conjuntos habitacionais que são verdadeiras favelas, coisa que a gente não tinha antes. A população está sendo expulsa do centro urbano para as periferias. As mazelas sociais são muito evidentes; nós tivemos aqui, na última década, um crescimento demográfico amplo e tivemos também o crescimento das negociações imobiliárias (VEREADOR 2 — Entrevista em março de 2017).

As infraestruturas privadas aceleraram o crescimento da região e promoveram mudanças no espaço urbano-regional, que não encontraram contrapartida na maior oferta de infraestrutura social, agravando os problemas dos dois municípios pesquisados. Foi uma reclamação recorrente entre os entrevistados a de que a qualidade de vida piorou após os investimentos privados que transformaram a região em plataforma de apoio à circulação internacional das *commodities* produzidas no Centro-Oeste e no sul e sudoeste do Pará — nada diferente do que já observamos alhures e que tem sido fartamente documentado por outros

pesquisadores. Não obstante, foi importante registrar a experiência e conhecer *in loco* os efeitos desses processos de adaptação territorial para fins de acumulação, especialmente no PRCEEP.

**Tabela 6.1 — Taxa de crescimento do PIB:
períodos e unidades territoriais selecionados**

BR, região, UF e municípios	Taxa de crescimento a.a. (em%)	
	Período	
	2002-2020	2013-2020
Brasil	2,0	-0,8
Região Norte	3,6	1,2
Pará	4,6	2,4
Itaituba	5,9	5,9
Santarém	3,5	0,9

Fonte: IBGE (2002). Elaboração própria.

Os dois municípios diretamente pesquisados²⁵ apresentaram no séc. XXI um crescimento econômico acima da média nacional, sobretudo Itaituba, que superou as médias do estado e da região Norte, conforme se observa na Tabela 6.1. O período pós-2013, marcado por decréscimo da taxa do PIB brasileiro, não afetou seu crescimento, em decorrência dos investimentos realizados ou em execução. Mesmo Santarém tem desempenho superior às médias do país e da região no pós-2013, ainda que muito abaixo de Itaituba.

25 Ao longo das pesquisas foram visitados outros municípios: Nova Xavantina (MT), Água Boa (MT), Canarana (MT), Querência (MT), Nova Mutum (MT), Lucas do Rio Verde (MT), Sorriso (MT), Sinop (MT), Anápolis (GO), Rio Verde (GO), Jataí (GO), Barreiras (BA) e Luís Eduardo Magalhães (BA). Em todos, observam-se mudanças importantes, porém específicas a cada um deles, nos padrões de organização socioespacial, em decorrência da subordinação do espaço urbano-regional aos interesses do agronegócio.

Ambos são municípios polos de suas regiões geográficas imediatas e apresentam média concentração urbana. Segundo o IBGE, Santarém é Capital Regional C, com população estimada, em 2020, de 306 mil habitantes; Itaituba é Centro Sub-Regional B, com população estimada, em 2020, de 101 mil habitantes. Trata-se, portanto, de dois aglomerados relativamente populosos e com papel de destaque na rede urbana paraense.

Diversos entrevistados alertaram que os equipamentos de movimentação de grãos (portos de descarregamento de carretas, de estocagem e de embarque e despacho das barcas) não criaram em Santarém e em Itaituba tantos empregos como se esperava, embora isso tenha ocorrido na etapa de suas construções. Após a conclusão dos projetos, no entanto, boa parte do pessoal contratado não encontrou outros empregos ou mesmo outras ocupações locais. Reproduziu-se na região o mesmo processo que se observa alhures quando investimentos em infraestrutura são realizados, como é comumente denunciado no caso das hidrelétricas.

Os empregos de melhor qualidade gerados foram ocupados pelos que vieram de fora, segundo alguns dos entrevistados, sob o argumento de ausência de força de trabalho local preparada para assumi-los. Um dos vereadores entrevistados, ao defender a utilização da mão de obra local, lembrou que o município estaria em condições de qualificar esse pessoal; afinal, “se você não tem essa mão de obra qualificada, que eles façam uma parceria com as universidades, com o Senai, com quem quer que seja, para qualificar a mão de obra” (VEREADOR 2 — Entrevista em março de 2017). Porém, a lógica do capital que aporta na região tem pouco (ou mesmo nenhum) compromisso com o desenvolvimento local; a área é vista como mera plataforma de produção e extração de excedente ou de suporte para a acumulação.

A ausência do censo demográfico dificulta a análise mais apurada do mercado de trabalho e a conferência dos problemas da baixa oferta de emprego, apontados pelos entrevistados. Os

dados da RAIS, no entanto, indicam crescimento do emprego, nos dois municípios, muito acima das médias do Brasil, da região Norte e do Pará, inclusive no período pós-2013, quando as taxas foram negativas para os três primeiros recortes territoriais (ver Tabela 6.2). Chama atenção a manutenção do ritmo de crescimento do emprego formal em Itaituba, reflexo, possivelmente, dos desdobramentos dos investimentos assinalados.

A construção civil, que sempre lidera a criação de empregos quando esses investimentos ocorrem, teve alta taxa de crescimento até 2013 e depois apresentou o pior desempenho setorial em Itaituba, o que indica que outros movimentos estão ocorrendo no mercado de trabalho local. Particular destaque merece o setor de serviços, um dos de maior empregabilidade e o que apresentou altas taxas de crescimento no município nos dois períodos assinalados. No entanto, como alertado, somente com dados do censo demográfico seria possível entender melhor o que ocorre no mercado de trabalho local. Ainda assim, a expansão do terciário, com base nos dados de emprego formal em Itaituba, chama atenção (ver Tabela 6.3).

Tabela 6.2 — Taxa de crescimento do emprego formal: períodos e unidades territoriais selecionados

BR, região, UF e municípios	Taxa de crescimento a.a. (em%)	
	Período	
	2002-2020	2013-2020
Brasil	2,7	-0,8
Região Norte	4,0	-0,5
Pará	3,9	-0,6
Itaituba	4,4	4,0
Santarém	5,3	0,4

Fonte: MTE (2022). Elaboração própria.

Tabela 6.3 — Itaituba: taxa de crescimento do emprego formal, segundo grupo de atividades, por períodos selecionados

BR, região, UF e municípios	Taxa de crescimento a.a. (em%)	
	Período	
	2002-2020	2013-2020
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	2,8	8,8
Indústria Extrativa	16,4	13,4
Indústria de Transformação	1,3	-5,0
Construção Civil	7,1	-2,6
SIUP	3,3	20,6
Comércio	8,2	2,7
Serviços	10,7	13,2
Administração Pública	0,2	2,2
Total	4,4	4,0

Fonte: IBGE (2022b). Elaboração própria.

Consequências do aprofundamento do PRCEEP em Santarém e Itaituba

Os investimentos no corredor para o escoamento de grãos no rio Tapajós têm provocado encarecimento da terra (rural e urbana), concentração fundiária, pressão sobre comunidades tradicionais secularmente abrigadas na região, que são obrigadas a deixar suas terras e/ou têm a reprodução de seu modo de vida inviabilizado, além dos impactos ambientais em áreas protegidas, com visível alteração da paisagem. Denúncias sobre grilagem de terras e destruição de sítios arqueológicos são comuns em relação às construções portuárias (CARNEIRO, 2017).

Um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itaituba fez, para a nossa equipe de pesquisadores, a seguinte declaração, que retrata bem a dificuldade enfrentada pelas

populações tradicionais para exercerem suas atividades laborais após a instalação dos terminais portuários:

Outra coisa também, aqui nos portos, a gente acaba sabendo que os ribeirinhos que subiam com o seu “rabeto” passavam pela beira do rio; é natural que se passe pela beira, porque o transporte, a embarcação, é mínima, e acaba que eles não estão podendo vir pela mesma beira, eles têm que cruzar o rio. Se eles vierem por uma beira em que já foi instalado um porto, eles têm que passar para o outro lado, porque é proibido passar encostado naquela construção. Isso é um transtorno que o agricultor ribeirinho tem, porque é um absurdo fazer uma travessia dessas num rio tão largo como o rio Tapajós (REPRESENTANTE DO SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS — Entrevista em março de 2017).

O atendimento da demanda do agronegócio provocou alteração de leis e adaptação de normas, as quais desrespeitam a vontade popular. O lago de Maicá, em Santarém (PA), na revisão do plano diretor de 2022, saiu da condição de área de preservação, passando para a de área de expansão urbana, a fim de atender aos interesses de empresas que realizam ou pretendem realizar investimentos em terminais portuários, sem respeitar as normas ambientais. Os investimentos nesse lago, sejam para escoamento da soja, sejam para transporte de petróleo exportável, atingirão mais de dez mil famílias (TAPAJÓS DE FATO, 2022).

Denúncias do Ministério Público apontam irregularidades na concepção das licenças desses terminais portuários, como a violação à consulta prévia livre e informada às comunidades quilombolas, indígenas e de pescadores artesanais, potencialmente afetadas pela obra, o que desrespeita a Convenção 169

da Organização Internacional do trabalho (OIT), que garante a esses povos o direito à consulta (BARBOSA, 2020).

Um assessor do Ministério Público Estadual em Santarém, ouvido por nossa equipe de pesquisadores, lembra que os projetos das novas estações de transbordo são avaliados isoladamente, sem que haja análise conjunta de todos eles, o que torna esse procedimento parcial e incapaz de mensurar a real dimensão dos seus efeitos negativos para a natureza, pois cada “empreendimento só faz a avaliação do seu impacto e não de um impacto integrado” (ASSESSOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL — Entrevista em março de 2017). Também não são avaliados integradamente e em conjunto todos os vetores que impactam a bacia em sua totalidade regional, como as hidrelétricas, a exploração mineral — a região é área de garimpos — e o avanço da soja.

O final dos anos 1990 marca a entrada da soja na região santarena, quando uma grande empresa do setor — a Cargill — identificou o município como local apropriado para a instalação de seu terminal portuário. Começavam aí os investimentos sistemáticos em infraestrutura portuária em Santarém e no rio Tapajós.

O porto da Cargill, que começou a operar em Santarém no ano de 2003, privatizou o uso do rio e do espaço urbano, pois interditou o acesso à praia de Vera Paz, muito próxima ao centro, que era bastante frequentada pelos santarenos. Essa era uma praia de apelo popular, por sua facilidade de acesso, aonde se poderia chegar facilmente por meio de ônibus ou a pé, o que beneficiava a população de baixa renda, como lembra uma pesquisadora local do Instituto Histórico e Geográfico do Tapajós, também entrevistada. Ela, nostalgicamente, recorda do lugar como um ponto de encontro da sociedade santarena nos finais de tarde.

As instalações ocorreram sobre um sítio arqueológico. A vinda da empresa gerou resistência da população, que majoritariamente se colocou contra o terminal de uso privado. Porém, a articulação empresarial com os governos local e estadual prevaleceu sobre a vontade popular. Foi comum ouvir dos entrevistados que os investimentos desse terminal não geraram emprego como esperado, porque, mais uma vez, observava-se a contratação de pessoal de fora. Esses constrangimentos explicam, segundo a historiadora entrevistada, o porquê de a empresa, desde o início, não ter sido aceita pela sociedade santarena, pois ela veio “como símbolo de tudo aquilo que é contrário à preservação da história, do meio ambiente” (HISTORIADORA — Entrevista em março de 2017).

Outro problema advindo da chegada da empresa, apontado pelo assessor do MPE anteriormente mencionado, foi que, à época de sua instalação, o discurso oficial era o de que os investimentos impactariam apenas o transporte da soja e que não haveria a produção desse grão. Existiam preocupações com os possíveis efeitos socioambientais negativos do avanço dessa cultura na região. No entanto, a soja avançou desde então na microrregião, que se tornou área de fronteira desse produto. Segundo depoimentos colhidos, esse avanço gerou, e tem gerado, conflitos fundiários com as comunidades locais e também na área de expansão da BR-163, onde a procura por terra tem sido crescente.

Uma pesquisa de 2003 do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém, segundo um de seus diretores, apontou que tão logo investimentos foram anunciados na região, 600 famílias venderam suas terras, estimuladas pela valorização imobiliária. Sindicalistas apontaram, ainda, que essa elevação do preço da terra, combinada com a carência de infraestrutura no campo, estimulou famílias rurais a buscarem na cidade serviços públicos, como saúde e educação, além de acesso à infraestrutura urbana.

Outra razão para esse êxodo foi a não realização da regularização fundiária, um compromisso do Plano BR-163 Sustentável, e a falta de políticas para a agricultura familiar. O uso de agrotóxicos na produção de soja também foi indicado pelos sindicalistas como fator de estímulo à venda das propriedades. O trabalho produzido pela ONG Terra de Direitos (2021), que entrevistou alguns dos mesmos atores sociais com quem nossa equipe conversou, sintetiza bem esse quadro:

Vários deles optaram por vender suas propriedades, por serem diretamente afetados pela aplicação de agrotóxicos nas propriedades vizinhas produtoras de soja. A utilização desses venenos agrícolas, além de ameaçar a saúde das famílias vizinhas, também passou a afetar a produção de hortaliças, de frutas e a criação de pequenos animais, como porcos e galinhas. Repelidos das grandes áreas de monocultivo de grãos pelo uso de agrotóxicos, insetos e outros animais passaram a atacar as plantações da agricultura familiar. Além disso, quando houve resistência por parte de pequenos agricultores para a venda de suas terras, houve episódios de ameaças e mesmo da queima de suas casas, que os obrigaram a sair do local (TERRA DE DIREITOS, 2021, p. 41).

Os dados do IBGE (2022c) apontam que o ano de 1997 traz o primeiro registro de produção de soja na microrregião de Santarém. Até 2000, era insignificante a destinação de terras para essa oleaginosa, cuja área plantada não atingia 0,1% do total destinado às lavouras temporárias naquele ano na microrregião. Em 2021, 42,9% do total da área plantada já era de soja, depois de ter alcançado 50,0% em 2020. Entre 2000 e 2020, tomando as médias trienais, o total da área plantada de arroz, feijão e mandioca reduziu-se em quase 42%, e a produção física (medida

em toneladas) desses alimentos, apesar do grande crescimento entre 2000 e 2014, começa a declinar aceleradamente nos últimos anos. Em 2021, a quantidade total produzida daqueles três alimentos era apenas 18% maior do que fora produzido em 2000, uma evolução abaixo do crescimento estimado da população microrregional, que foi de 23,0% entre 2001 e 2021. Em 2020 (em média trienal), a produção de alimentos era equivalente a 40% do que se produzia em 2013, o que indica avanço da soja onde antes se plantavam arroz, feijão e mandioca.

Muitos entrevistados apontaram que a ausência de políticas públicas direcionadas ao pequeno produtor rural e às comunidades que vivem da coleta na floresta e da pesca desestabilizou esses sujeitos, tornando-os vulneráveis à especulação de terras advinda do asfaltamento — recentemente concluído — da BR-163 e da entrada dos grandes investimentos logísticos realizados na região por grupos de exportadores de soja. Esse processo vem desestruturando o modo de vida de comunidades tradicionais que compõem o inventário da diversidade regional, defendida explicitamente na Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR.

As contradições desse processo no PRCEEP evidenciam a dificuldade de valorização dos ativos locais para a construção de um outro modelo de desenvolvimento ambientalmente sustentável, com participação e controle social, como a PNDR advoga, pois se esbarra no movimento real da economia e da sociedade, em que os interesses do capital prevalecem sobre os demais.

Infraestrutura, região e respeito à diversidade²⁶: quando o setorial atropela o regional

A formação socioespacial no Brasil ocorreu a partir de relações de produção distintas (não obstante o predomínio do escravismo) e em contextos ecológicos diferenciados, o que definiu a base de um país regionalmente diversificado em seus tipos populares, costumes e modos de reprodução da vida, embora socialmente injusto e desigual, inclusive em sua dimensão territorial. A diversidade — ainda que forjada na inadmissível violência — foi um importante legado do nosso processo histórico de formação e ela deveria ser tratada como um ativo a orientar as políticas regionais, com vistas a reduzir as desigualdades; essas, um passivo a ser combatido permanentemente, como nos vem alertando, há mais de duas décadas e com bastante pertinência, a professora Tânia Bacelar.

Qualquer região, com sua particularidade/diversidade, coloca constantemente uma questão à qual as políticas territoriais no país pouco se atentaram desde meados do séc. XX: como promover o desenvolvimento valorizando as particularidades/diversidades regionais se o rolo compressor homogeneizante do capital, que se apropria privadamente do território e redefine o uso e a ocupação das regiões, destrói as particularidades, aniquila formas alternativas de produção e impõe padrões de consumo, de comportamento e novos costumes — orientados pelas imposições do mercado —, que, progressivamente, reduzem a diversidade, base de suas riquezas socioculturais?

Vimos como o uso privado do território nos municípios analisados no tópico anterior inviabiliza formas tradicionais de reprodução da vida e outras alternativas de produção econômica diferentes daquelas ditadas pelos interesses universais do capital

26 Este tópico é adaptado da parte final do texto de Macedo e Porto, (2018).

globalizado, para o qual há apenas um modo de organizar a produção e a vida: aquele que se liga aos seus interesses imediatos, intermediado pelo capital financeiro ligado à produção de *commodities*. O território, nesse caso, é apenas uma plataforma de extração de excedente, que subordina tudo mais à sua imperiosa necessidade de valorização ampliada.

As políticas regionais no Brasil basearam-se na concepção de desenvolvimento econômico visto predominantemente como acumulação de capital, como ocorreu no período 1960-1980, durante o PRCUI, quando levar a indústria para as regiões periféricas e/ou promover o crescimento delas a partir dos polos de desenvolvimento, *à la* Perroux, foram medidas que estiveram no centro da ação pública. Nada contra; afinal, macroeconomicamente, é uma necessidade imperiosa para o país avançar na acumulação, com elevação dos investimentos e da formação bruta de capital. Porém, regionalmente, há particularidades que merecem comentários.

É desnecessário frisar que o investimento não se realiza em toda parte, concentrando-se naquelas regiões com maior dotação de infraestrutura econômica e social e com maiores externalidades positivas, ou naquelas cujas bases de “recursos naturais” lhes dão vantagens comparativas, que as tornam atrativas para determinadas inversões, normalmente de menor intensidade tecnológica. É por isso que, ainda que o país vivencie um processo de desconcentração produtiva regional, essa foi pequena, sobretudo em relação à indústria de transformação, cujos serviços e atividades mais sofisticados e de maior impacto intersectorial continuam concentrados em São Paulo. Por essas razões, também, as regiões Norte e Centro-Oeste ampliaram suas participações no PIB brasileiro, com base no aproveitamento dos “recursos naturais”.

A má distribuição da infraestrutura econômica sempre foi tratada, não sem razão, como vimos no começo deste capítulo,

como uma questão nevrálgica para aumentar a competitividade das regiões, inclusive pela PNDR, única política no Brasil que incorporou em seu texto a diversidade como ativo norteador das ações, com vistas ao desenvolvimento regional, a despeito de sua pouca efetividade. Para a PNDR:

Os investimentos em infraestrutura representam um instrumento direto e eficaz da política pública no combate às desigualdades regionais, por duas razões básicas. Em primeiro lugar, porque existe uma elevada correlação entre o grau de desenvolvimento e as dotações de infraestrutura. Sua presença no espaço, conjugada com qualidade, é decisiva na orientação da localização dos investimentos privados e na estruturação de polos regionais e áreas de influência, determinando o campo de forças da configuração regional. Em segundo lugar, porque, sendo empreendimentos em grande escala com retornos de longo prazo, investimentos em infraestrutura são, em geral, realizados direta ou indiretamente pelo Estado, mesmo que sua gestão e exploração, muitas vezes, sejam feitas pela iniciativa privada aos moldes da parceria público-privada. A infraestrutura, principalmente em transporte, logística, energia e telecomunicações, tem um papel-chave na orientação e atratividade de investimentos produtivos privados, bem como na sustentação do desenvolvimento das regiões. As inversões nestes segmentos elevam a competitividade sistêmica da economia regional, promovendo efeitos multiplicadores e dinamizadores nos demais setores, induzindo outros investimentos. Vale observar que as empresas não têm apenas custos para produzir seus produtos, mas também custos para transportar insumos e matérias-primas, bem como para colocar suas mercadorias nos mercados consumidores. Como se sabe, estes custos

dependem consideravelmente das estradas, da logística e das telecomunicações, que, quando ofertadas em boas condições de qualidade, aumentam a eficiência dos negócios (BRASIL, 2012, p. 68).

A citação coloca questões pertinentes para a reflexão sobre a relação entre a questão regional e a infraestrutura. Afinal, ainda que o problema da insuficiência de infraestrutura se manifeste para todos os setores da economia e para áreas específicas de todas as regiões brasileiras, parece ser mais visível para os produtos que representam o *core* das exportações brasileiras (grãos e minérios), que têm localizações mais interiorizadas e em áreas com menor adensamento econômico, especialmente no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste. Já falamos sobre isso, e não cabem repetições.

Não se desconsidera o papel da infraestrutura para a economia brasileira nem a necessidade de investimentos para melhorar as condições de logística e de transporte no país. Porém, não faltam documentos e artigos científicos sobre os efeitos negativos dessas infraestruturas na organização socioespacial, como demonstramos nos tópicos anteriores, quando destacamos o que vem ocorrendo no Pará.

As infraestruturas econômicas são normalmente vistas, como a citação demonstra, a partir da competitividade sistêmica regional, mas não se discute o caráter conflituoso e contraditório delas em relação a outras formas de organização da vida e da produção que não aquelas advindas da inserção competitiva externa, determinada pelo mercado internacional. Quando se discute esse tema, a maior parte da literatura considera a infraestrutura econômica como condição necessária, embora muitos apontem como não suficiente, para o desenvolvimento. A partir dos investimentos nos segmentos de transporte e logística,

habilitam-se as regiões para se inserirem competitivamente nos mercados nacionais e internacional.

A história recente, no entanto, ilustra exemplos dos efeitos criminosos sobre comunidades locais que têm seus modos de vida e de produção inviabilizados por esses investimentos, que atingem a diversidade e a riqueza regional, base da PNDR, homogeneizando os usos e as ocupações do território para um único objetivo: atender ao mercado, especialmente ao externo. Os exemplos do tópico anterior, embora ilustrativos, não são os únicos. Não faltam denúncias sobre a inexistência de políticas compensatórias para os atingidos pelos investimentos em infraestrutura.

Outro caso semelhante de desestruturação do modo de vida tradicional que ilustra a crítica anterior é o que decorre dos investimentos — agora parados — da ferrovia Nova Transnordestina. Biachi e Macedo (2017) descreveram que, a exemplo do movimento dos atingidos pelas barragens hidrelétricas, observa-se a organização de movimentos populares de pequenos agricultores que tiveram seus modos de vida desorganizados em determinados municípios na área sob a influência da ferrovia. Os autores citam o exemplo do Movimento dos Atingidos pela Ferrovia Transnordestina em Alencar (MATA), em Iguatu (CE), que denunciou mais de uma dezena de problemas decorrentes da Transnordestina e que são, de certa forma, generalizáveis para outros municípios que sofrem dos mesmos efeitos, como destacamos. Entre esses problemas, estão: a) destruição das estradas vicinais; b) fuga e perda de animais; c) risco de acidentes; d) divisão dos terrenos e dificuldades de produção; e) desvalorização das propriedades rurais (maioria minifúndios); f) impedimento de trânsito de animais de um lado para o outro das áreas de pasto; g) baixo preço pago pelas desapropriações; e h) problemas ambientais.

A esses transtornos, poderíamos juntar ainda: isolamento das propriedades das fontes de água; aterro de poços; ausência de pontos de passagem (portanto, dificuldade de mobilidade e deslocamento da população); e risco aos sítios arqueológicos. Enfim, há um processo de visível desvalorização dos ativos e da diversidade locais. Como apontam os citados autores,

para atender às demandas de transporte das duas principais atividades econômicas beneficiárias do empreendimento — o agronegócio e a indústria extrativa mineral, ambas voltadas para o exterior e submetidas aos interesses dos grandes *players* globais — a União sanciona um projeto com sérios problemas de institucionalidade contratual e que coloca em risco a agricultura familiar da região. Em nome do novo (velho) desenvolvimentismo, fica visível a conhecida simbiose entre grupos de interesses nacionais específicos (latifundiários e empreiteiras), o Estado e o capital internacional ligado à produção e à distribuição das *commodities* no mercado externo, típico do padrão de reprodução do capital apresentado anteriormente como exportador de especialização produtiva (BIACHI e MACEDO, 2017, p. 15).

Não se trata de negar a importância desses investimentos, mas de evitar a repetição histórica do que se verificou em outros momentos em relação à política regional e aos imperativos do desenvolvimento econômico, os quais, sob o manto da imperiosa necessidade de impulsionar as forças produtivas das regiões-alvo, priorizaram determinados investimentos, sem garantias sociais ou políticas compensatórias que salvaguardassem as condições de vida e de reprodução das populações locais. Esse é o desafio de qualquer política; inclusive o das políticas regionais, em especial quando consideramos que a diversidade regional deve ser permanentemente valorizada.

FUNDOS PÚBLICOS E TERRITÓRIO²⁷

O dinheiro neste mundo
Não há força que o debande
Nem perigo que o enfrente
Nem senhoria que o mande
Tudo está abaixo dele
Só ele ali é o grande

(Leandro Gomes de Barros. **O dinheiro ou o testamento do cachorro**. Matureia (PB), 2014)

Observações iniciais

A expansão do capitalismo nas regiões brasileiras não seria possível sem os fundos públicos, que amalgamam as relações federativas e influenciam as formas de organização do território em diferentes escalas e níveis de governo. São esses fundos que estabelecem as conexões entre o poder central e os poderes regionais e locais (AFFONSO, 1994), bem como entre o setor

27 Este capítulo está baseado em diversos trabalhos do autor, cabendo citar: Macedo e Matos (2008); Macedo (2014); Macedo (2017); Macedo, Sampaio e Pires (2017); Lopes, Macedo e Monteiro Neto (2021); Lopes e Macedo (2023).

público e o capital privado nas cinco macrorregiões e nos seus espaços sub-regionais.

A transferência de recursos públicos entre União, estados, municípios e regiões é fundamental para manter o equilíbrio federativo, em especial porque “o mercado, através dos fluxos econômicos inter-regionais, mostra-se incapaz de soldar *per si* a aliança federativa” (AFFONSO, 1994, p. 321). Isso é particularmente mais importante em um país subdesenvolvido de porte continental, com grandes heterogeneidade e desigualdade socioespacial, como é o caso do Brasil.

O exemplo do Nordeste é ilustrativo. Foi demonstrado, no capítulo quarto, que a região apresenta saldo final cronicamente deficitário em suas transações comerciais (soma dos saldos do comércio inter-regional e do comércio externo), o que confirma a observação de Affonso (1994) sobre os fluxos econômicos inter-regionais seguirem a lógica do mercado e desfavorecerem as regiões menos desenvolvidas. Tal déficit torna o Nordeste, acima de qualquer outra região, mais dependente dos fundos públicos para cobrir suas contas, fragilizadas com as trocas desiguais nos mercados internos e externos. Isso evidencia a importância de uma política regional que reorienta os fluxos da economia para combater os desequilíbrios espaciais, para a qual o fundo público cumpre papel de destaque no país.

Oliveira (1998, p. 85) indica as principais vias pelas quais tomou forma a utilização dos fundos públicos na expansão capitalista do Nordeste. Essas vias — como ele mesmo lembra — podem ser generalizadas para outras regiões, cabendo destacar, entre outras: recursos da União aportados através das empresas estatais; incentivos fiscais, como Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam), Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Funres), Sistema 34/18 etc.; isenções e incentivos concedidos pelos governos subnacionais, tal como discutido

no capítulo terceiro; e financiamentos dos bancos de desenvolvimento a taxas favorecidas, como ocorre com o BNB, o BASA e o BNDES.

Oliveira lembra que o fundo público funciona como substituto do capital financeiro, por “promover uma centralização de capitais imediatamente desligados da base produtiva, o que é clássico para o capital financeiro” (OLIVEIRA, 1998, p. 90). Os fundos públicos têm outra função que lhes é exclusiva, porque somente eles a podem cumprir. Tal função deriva de seu caráter estatal, uma vez que eles “não estão sujeitos aos movimentos da taxa de lucro de qualquer setor em particular” (OLIVEIRA, 1998, p. 90).

Essa peculiaridade é fundamental para o exercício das políticas regionais, já que possibilita superar os critérios locais do investimento definidos pelo mercado, além de ser absolutamente necessária “para romper a inércia da economia regional, anteriormente regulada pela sua própria produção de excedente” (OLIVEIRA, 1998, p. 90). Estratégica para o financiamento das políticas regionais, “a função do fundo público nesse processo consiste, em geral, em potencializar a acumulação para além dos limites impostos pela geração do lucro, utilizando uma riqueza pública que não é capital e que, portanto, na equação geral, não é remunerada” (OLIVEIRA, 1998, p. 90).

A arquitetura e o financiamento setorial prioritário dos fundos públicos estão em consonância com o padrão de reprodução do capital e dos grupos de interesses que se vinculam mais diretamente a ele. Alertamos, no capítulo terceiro, sobre como a guerra fiscal se deslocou da dimensão industrial típica do PRCUI para a comercial-financeira, mais afeita ao PRCEEP.

Goularti (2020) observa o mesmo fenômeno ao analisar as desonerações tributárias da União. O autor demonstra como elas perderam o caráter desenvolvimentista que havia entre 1966 e 1985 quando possibilitaram o aumento da FBKF. Hoje, elas não

mais, necessariamente, destinam-se à produção como quando no passado alavancavam o nacional-desenvolvimentismo no PRCUI, ao financiarem os investimentos industriais. Ou seja, a partir dos anos 1990, as desonerações foram apropriadas mais para uso defensivo contra a concorrência externa e menos para a ampliação da base produtiva. Macedo (2002) e Gomes (1998) mostraram as mudanças na orientação do uso do Fundap no Espírito Santo, a partir dos anos 1990, quando ele foi muito mais importante para financiar as importações do que para realizar investimentos produtivos, antecipando a “guerra dos portos” do séc. XXI, conforme discutido no capítulo terceiro.

Lopes, Macedo e Monteiro Neto (2021) lembram que “há vasta e qualificada literatura no Brasil dedicada à investigação do papel dos fundos públicos no financiamento de políticas públicas, especialmente daquelas relacionadas com a temática social”²⁸. Assim como aqueles autores, neste capítulo, trataremos apenas dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), que são os principais financiadores das ações explícitas de combate às desigualdades regionais no país, embora outros fundos e outras fontes de recursos públicos fora do escopo das políticas regionais sejam fundamentais para a dinâmica socioeconômica das regiões brasileiras, como ficou evidente neste século, antes do golpe de 2016. Mostraremos que os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF), assim como o território e o mercado de trabalho, também são adaptados às exigências do PRCEEP.

28 Ver, por exemplo, Salvador (2010a e 2010b); Behring (2010); Granemann et al. (2012) e Alencar Jr. (2021); esse último especificamente para o caso do Nordeste. Para a questão regional e o fundo público, ver o trabalho já citado de Francisco de Oliveira (1998).

Fundos públicos, desenvolvimento regional e questões federativas

O artigo 159 da Constituição Federal de 1988 teve papel decisivo no ordenamento das relações federativas do país. Primeiro, porque destinou 21,5% e 22,5% da arrecadação do Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), respectivamente. Essa obrigatoriedade favoreceu a descentralização fiscal, o que aumentou a capacidade dos entes subnacionais de ofertar serviços e de executar políticas públicas. Todavia, possibilitou, também, a emergência de políticas ligadas à atração de investimentos que teriam papel complementar (e até substituto) às tradicionais políticas federais de redução das disparidades regionais que vinham sendo aplicadas desde os anos 1960. Embora esse esforço subnacional tenha se mostrado contestável em seus fundamentos e em seus resultados, ele se tornaria crescente nos pós-1988 e teria papel destacado sobre a dinâmica regional brasileira, especialmente no período pós-Real, quando foram importantes na desconcentração produtiva regional do país (CANO, 2008).

Um segundo aspecto a destacar é que o artigo reservou 3% daquela mesma arrecadação para a aplicação em programas de financiamento no setor produtivo cujos investimentos viessem a se localizar nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento. Com isso, ficou assegurada ao semiárido nordestino a metade dos recursos destinados à sua região de origem, na forma que a lei estabelecesse.

Os recursos do FNO, do FNE e do FCO podem ser aplicados em programas de financiamento ao setor produtivo não governamental daquelas regiões, além dos municípios de Minas Gerais

e do Espírito Santo, incluídos na área de atuação da Sudene. As diretrizes e prioridades para a aplicação dos recursos cabem ao ministério responsável pela política regional, inclusive na orientação aos bancos para direcionar mais créditos para atividades correlacionadas à PNDR e aos planos de desenvolvimento sustentáveis para a Amazônia, o Nordeste, o Semiárido nordestino e o Centro-Oeste, que estavam entre as prioridades da agenda regional dos governos até o golpe de 2016.

Resgatava-se, com a criação dos FCF, a obrigatoriedade da formulação, do financiamento e da execução de políticas regionais de desenvolvimento que foram restringidas no contexto da crise dos anos 1980. Desde então, emergiram tentativas subnacionais isoladas de substituir o papel que a União cumpria nessa órbita, o que aumentou os conflitos federativos, através — mas não apenas — da guerra fiscal, em suas diferentes modalidades.

A destinação de 3% do IR e do IPI restaurava o compromisso legal da União com o financiamento da política regional brasileira, que fora suspenso nas Constituições de 1937 e 1967, mas que aparecia nos textos das de 1934 e 1946, ainda que numa perspectiva fortemente atrelada à visão tradicional, a qual reforçava os interesses secularmente conservadores ligados à solução hidráulica no Nordeste (Constituições de 1934 e 1946) e de natureza genérica, mas com forte viés geopolítico, como a proposta de valorização da Amazônia (Constituição de 1946), que seria posta em prática principalmente na década de 1950, com a implantação de um conjunto de ações para a ocupação e o desenvolvimento dessa região, que se integrou cada vez mais à lógica do PRCUI, primeiro, e à do PRCEEP, depois.

Quadro 7.1 — A questão regional nas constituições brasileiras

Constituição Federal	Artigo(s)	Questão regional	Ação regional
1891	-	Ausente	Ausente
1934	177	Solução hidráulica	Defesa contra os efeitos da seca
1937	-	Ausente	Ausente
1946	198; 199	Solução hidráulica e valorização e ocupação da Amazônia	Defesa contra os efeitos da seca e valorização e ocupação da Amazônia
1967	-	Ausente	Ausente
1988	155	Integração econômica e expansão produtiva das regiões “atrasadas”	Ampliar a base econômica das regiões “atrasadas”, atraindo para elas capital produtivo

Fonte: Constituições Federais do Brasil. Elaboração própria.

O Quadro 7.1 apresenta sinteticamente como a questão regional apareceu nas seis constituições republicanas do Brasil. Em metade delas, o tema esteve diretamente abordado no corpo do texto, aparecendo inicialmente na de 1934, após sua ausência na de 1891. Posteriormente, a centralização autoritária (1937 e 1967, ambos períodos ditatoriais) retira o tema, que ressurge nos momentos subsequentes de redemocratização (1946 e 1988). Três pontos chamam atenção no referido quadro. O primeiro diz respeito ao que ficava entendido em cada Constituição como a questão regional do país. Apesar de esforços para quebrar o poder das elites regionais e transformar questões locais/regionais em questões nacionais após a Revolução de 1930, com o fito de promover a industrialização, o fato é que tanto no texto de 1934 quanto no de 1946 a questão regional se atrelava à tradicional interpretação dos problemas da atual região Nordeste do país como resultado das intempéries da seca. Essa visão sempre demandou solução com pesados investimentos sustentados por

fundos públicos, que, ao fim e ao cabo, beneficiavam as terras dos latifundiários ligados principalmente ao sistema pecuária-algodão (OLIVEIRA, 1977).

A visão hidráulica escamoteava o caráter socialmente perverso da formação histórica do complexo Nordeste (FURTADO, 1980; CANO, 1977 e 1981; OLIVEIRA, 1977), que agravou o seu atraso socioeconômico e as características de sua organização socioespacial, que perduram até hoje. Naturalizar o “atraso” nordestino como consequência da falta d’água possibilitava às elites locais se apropriarem das políticas de combate à seca, ao ampliar seu poder de mando e de controle sobre a terra, sobre o fundo público e sobre a força de trabalho. Trata-se de mais um evidente exemplo de superexploração da força de trabalho, combinada ao controle do território (e dos fundos territoriais) e dos fundos públicos. Essa visão sustentou um regionalismo no qual “a invenção do Nordeste” (MUNIZ, 2011) como “região-problema” beneficiaria suas elites sertanejas, que passaram a controlar os fundos públicos destinados ao Polígono das Secas.

O segundo ponto diz respeito à incorporação de toda a atual região Centro-Oeste à questão regional brasileira, que até 1988 se restringia ao Nordeste e à Amazônia Legal, embora essa, para fins de planejamento, incorporasse parte do antigo estado de Goiás e do Mato Grosso. A criação do FCO foi o desfecho que combinaria a associação dos fundos territoriais e dos fundos públicos à lógica de incorporação centro-oestina e à acumulação capitalista, ao aprofundar sua especialização produtiva para o atendimento dos mercados externos urbanos, demandantes de matérias-primas e alimentos, sobretudo no PRCEEP. O desempenho da economia chinesa (ver capítulo 3) foi particularmente decisivo para que o crescimento da região fosse superior à média nacional neste início de séc. XXI. Não por acaso, dos três fundos, o FCO é o que apresenta maior valor médio das operações contratadas, o que indica maior porte das empresas que o acessam,

com menor presença do financiamento da agricultura familiar. Para exemplificar, basta mencionar que a participação das operações do Pronaf (em valor), no total dos empréstimos rurais do FCO, declinou de 47,9%, em 2010, para 3,2% em 2020.

A inclusão constitucional de todo o Centro-Oeste à política regional brasileira pareceu responder muito mais aos movimentos nacional e internacional da acumulação capitalista do que a uma política de desenvolvimento regional adequada as especificidades históricas daquele espaço, adaptado às exigências do imperialismo, em detrimento das tradicionais populações que se encontravam em sua área rural e que deveriam estar no escopo e ser referência da política regional dessa região (e das demais também).

Vale lembrar que os indicadores socioeconômicos dessa região — mesmo se excluída a participação de Brasília, que distorce os números — assemelham-se mais aos do Sul e do Sudeste do que aos do Norte e do Nordeste. Não por acaso, inexistia no Centro-Oeste uma microrregião de baixa renda, segundo a tipologia da PNDR. Resta refletir se faz sentido, dado seu modelo de crescimento e seus indicadores socioeconômicos, haver fundo público específico e cativo para o desenvolvimento dessa região, cuja base produtiva, ligada às grandes empresas globais do agro-negócio, tem acesso a outras fontes de financiamento.

O terceiro ponto se articula com os dois anteriores: o montante de recursos previstos para resolver a questão regional era significativamente maior nas constituições anteriores do que aquele que passou a ser determinado na de 1988. E não apenas porque antes eram destinados 3% da receita tributária total para o combate às secas, *vis-à-vis* os 3% do IR e do IPI, como é no pós-1988, mas também porque se exigia de estados e municípios aplicação de igual montante de recursos na assistência social, na área de abrangência do que seria definido a partir de 1936 como Polígono das Secas. É bem verdade que se abria mais uma fonte

de recursos que poderiam ser apropriados pelos mandonistas locais, reproduzindo a saga “coronelismo, enxada e voto” (LEAL, 1948); apropriação que foi denunciada por Antônio Callado (1959) em suas famosas reportagens no **Correio da Manhã** sobre a “indústria da seca”.

Não obstante esse grave problema de apropriação privada dos recursos por grupos de interesses locais e privados, a Carta Magna explicitamente colocava a obrigatoriedade de disponibilização de recursos não desprezíveis por parte dos três diferentes níveis de governo, que poderiam alterar os padrões socioeconômicos e espaciais da região. Implicitamente, ficava estabelecida uma coordenação nas ações dentro do Polígono das Secas, indicando que a solução dos históricos problemas da região dependia de esforço multinível de governo e multiescalar — para usar termos atuais, porém estranhos à época — e de cooperação federativa. Essa perspectiva se perdeu na Constituição de 1988, muito embora não tenha passado de possibilidade nas constituições anteriores, nunca chegando a se confirmar como política de fato.

Nas palavras textuais do § 3º, do artigo 177 da Carta de 1934, “os Estados e Municípios compreendidos na área assolada pelas secas empregarão quatro por cento da sua receita tributária, sem aplicação especial, na assistência econômica à população respectiva”. No texto de 1946, desaparecia a obrigatoriedade de os municípios aplicarem a mesma quantia da União (3%), mas permanecia a determinação para os estados. Na Amazônia, ao contrário, estados, territórios e municípios deveriam reservar 3% das suas rendas tributárias.

Tais recursos, no entanto, seriam aplicados por intermédio do Governo Federal, o que indicava que a região amazônica era tratada em uma visão geopolítica que exigia a centralização das ações e dos recursos a partir da União. Essa centralização não surpreendia, dado o papel que ela cumpre como área de fronteira

e portadora de grandes fundos territoriais passíveis de apropriação para futuras atividades econômicas, inclusive por apresentar uma imensa biodiversidade e por deter o maior reservatório de recursos hídricos do planeta.

Fosse mantida na Constituição Federal de 1988 a mesma dotação prevista na de 1946, excluindo as obrigações estaduais para com o financiamento de políticas de desenvolvimento regional em montante equivalente aos recursos federais que desapareceram na última Carta Magna, os recursos para a política regional seriam maiores, como demonstraram Macedo (2014) e Lopes, Macedo e Monteiro Neto (2021).

Nesses termos, do ponto de vista do financiamento, houve desvalorização dessa política, se comparada ao que estava colocado anteriormente. Essa desvalorização se agrava quando se considera o esforço de recentralização praticado pela União a partir dos anos 1990, o que aumentou a sua arrecadação, com o crescimento das receitas não vinculadas constitucionalmente. Tanto o FNO, o FNE e o FCO quanto o FPM e o FPE são afetados, porque não se beneficiam dessa elevação arrecadatória. No caso desses dois últimos, acirram-se as tensões federativas, fortemente estimuladas pelos critérios de rateio, em particular no caso do FPE (PRADO, 2013; REZENDE, 2013).

Outro aspecto que afeta desfavoravelmente o volume de recursos repassados para os FCF é o uso do IPI como instrumento de estímulo à demanda interna, posto em marcha desde o primeiro governo Lula. Isso foi particularmente mais forte a partir de 2009, quando a arrecadação desse imposto sofreu queda de 25,3% em relação ao ano anterior, após decisão federal de reduzir as alíquotas de um grupo de produtos — bens de consumo duráveis, sobretudo —, como resposta à crise internacional. De 2009 até 2020, a arrecadação do IPI ficou abaixo da verificada em 2008. Exceção foi o ano de 2011. Não se pode desconsiderar, no entanto, que, desde a segunda metade dos anos 1990, o IPI tem

crescido pouco; esse baixo crescimento é mais uma característica do PRCEEP.

A Tabela 7.1 mostra que, em termos reais, desde 1995, a arrecadação do IPI decresceu (Coluna A). A média anual de arrecadação entre 2009 e 2020 (R\$ 63,1 bilhões) foi 4,3% maior do que a verificada entre 1995 e 2008 (R\$ 60,5 bilhões), a preços de 2020 corrigidos pelo IPCA. Esse mau desempenho arrecadatário não apenas reflete o manejo do IPI como instrumento para o aquecimento da demanda interna, mas se deve, também, aos efeitos da abertura comercial dos anos 1990, a qual impôs redução na alíquota de impostos para manter a competitividade da indústria no país em face da concorrência externa. Reflete, ainda, as consequências mais recentes da desindustrialização, que reduz a base de arrecadação da indústria brasileira, cerne do fato gerador do IPI.

Tabela 7.1 — Brasil: evolução do IR e do IPI

Ano	A - IPI (R\$ milhão)	B - IR (R\$ milhão)	A/B (em %)
1995	60.937	129.465	47,1
2000	61.757	185.714	33,3
2005	57.725	271.921	21,2
2010	69.581	362.253	19,2
2015	60.970	398.621	13,3
2020	58.289	438.529	13,3

Fonte: Receita Federal (2022). Valores em preços de 2020, deflacionados pelo IPCA. Elaboração: Fernando Macedo e Guilherme Lopes.

Goularti (2020, p. 186) apontou duas questões importantes entre essas desonerações no séc. XXI e a questão regional brasileira. A primeira é a concentração delas no Sul e no Sudeste. Juntas, essas regiões se apropriavam, em 2003, de 61,4% das

desonerações tributárias, passando para 69,1% em 2018, o que indica que elas atuaram contra a desconcentração espacial. O Centro-Oeste ampliou sua participação de 4,2% para 7,5% entre os mesmos anos. O Nordeste caiu 1,0 p.p. (de 12,6% para 11,6%), mas a queda da região Norte é muito mais acentuada: de 21,3% para 11,9%. O segundo aspecto que desejamos destacar é que as desonerações tributárias para o desenvolvimento regional entre aqueles dois anos perdem participação relativa, ao cair de 9,6% do total para 2,4% (GOULARTI, 2020, p. 191). Ou seja, a política de desoneração tributária no séc. XXI, no PRCEEP, além de perder seu caráter desenvolvimentista, caracterizou-se pela desvalorização da questão regional, pois privilegiou as regiões mais favorecidas, ao reduzir, relativamente, a base arrecadatária que alimenta o FNO, o FNE e o FCO, além de não priorizar o combate aos desequilíbrios regionais.

O decréscimo da arrecadação do IPI foi compensado pelo crescimento do IR, especialmente neste início de XXI, como pode ser visto na referida Tabela 7.2 (coluna B). A retomada do crescimento após 2003, a expansão da renda interna e o menor reajuste nas faixas de tributação da renda elevaram a participação do IR. Com isso, seu peso — relativo e absoluto — como fonte de financiamento dos fundos públicos constitucionais se amplia: em 1995, o montante de IR era pouco mais do dobro do IPI; em 2020, já superava esse valor em mais de sete vezes.

Entre os limites de crescimento de um (IPI) e a elevação do outro (IR), o fato é que houve significativo aumento dos recursos dos FCF disponíveis para apoio às atividades econômicas das regiões-alvo, a partir da primeira década deste século. O motivo disso foi tanto o aumento dos repasses do governo federal — em decorrência do crescimento da arrecadação do IR — quanto as mudanças na forma de gestão desses fundos e de sua gestão interna.

Os FCF se tornaram a principal fonte de financiamento da política regional brasileira, em especial a PNDR, instituída legalmente em 2007. Falaremos mais deles na próxima seção.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento e a questão regional brasileira

Macedo e Matos (2008) lembram que o montante de recursos disponibilizados pelos três fundos constitucionais de financiamento é relevante, embora insuficiente para fazer frente aos históricos problemas das regiões-alvo. Os FCF representam ingressos permanentes e contínuos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e se juntam a outras fontes de financiamento do desenvolvimento regional e aos gastos regionalizados de diversas rubricas do orçamento federal e às transferências (obrigatórias e voluntárias) da União. Tais desembolsos são igualmente importantes para a dinâmica territorial, sobretudo a dos municípios menores, embora não possam ser considerados recursos da política regional. Além do FNO, do FNE e do FCO, os fundos de desenvolvimento regional (Fundos de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste) e os incentivos fiscais compõem as fontes de financiamento da política regional explícita do país.

As análises sobre a efetividade dos FCF no combate aos desequilíbrios regionais costumam comparar o montante dos recursos repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e/ou o total de suas aplicações, com os PIBs regionais e estaduais. Elas concluem pelo pequeno peso desses recursos diante dos produtos regionais e estaduais; com isso, reduzem sua importância, porque são considerados de pouca monta para o grande esforço de superação dos desequilíbrios regionais, que exigiria maior alocação de recursos. Nossa opinião é a de que se cobra desses fundos muito mais do que se deveria esperar deles, o que

diminui o entendimento de sua importância, a despeito de possíveis ajustes que possam ser feitos em sua operacionalização.

Esses fundos deveriam ser analisados em perspectiva mais global, junto do conjunto de ações federais regionalizadas; afinal,

nenhuma política territorial é geográfica em estado puro, ou seja, simples artimanha de arranjo ao nível de espaço e de poder estatal. Com o avanço das formas típicas do capitalismo em sua fase atual, elas serão cada vez mais subestratégia da política econômica maior (COSTA, 1988, p. 55).

Se as palavras do professor Wanderley Messias da Costa estiverem corretas, as políticas regionais devem ser pensadas e executadas cada vez mais coordenadas com as demais ações federais, estaduais e municipais, o que torna a dicotomia entre políticas regionais explícitas e implícitas menos importante. Relevante é a coordenação federativa, que inexistente, dificultando, logo, qualquer perspectiva de combate aos desequilíbrios regionais.

O caráter rotativo dos FCF, cujos recursos não podem ser emprestados a fundo perdido, faz com que os reembolsos das aplicações que ocorrem anualmente sejam crescentes, o que aumenta o montante disponível para empréstimos a cada exercício financeiro. Cintra (2007) lembra que a dinâmica das carteiras de operações está relacionada com: a) a demanda por crédito pelos agentes econômicos (relacionada com as características da economia nacional e de cada região); b) o grau de inadimplência dos tomadores de crédito, com impactos sobre a capacidade de realizar novas operações; c) a política de concessão de créditos (a oferta) pelas instituições financeiras, relativamente a outras alternativas de aplicação dos recursos; d) a disponibilidade de

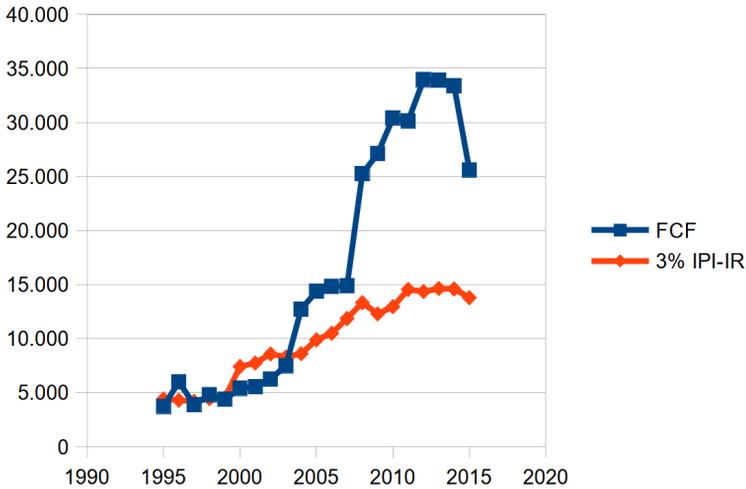
recursos para conceder créditos a taxas de juros compatíveis com os empreendimentos; e) o descompasso entre tempo de arrecadação e de inversão (investimentos de longa duração); e f) possíveis dificuldades de acesso, provenientes da capilaridade das instituições financeiras etc. (CINTRA, 2007, p. 36-37).

Rodrigo et al. (2016) observaram o crescimento no montante de recursos emprestados e o seu desacoplamento em relação às entradas dos repasses obrigatórios realizadas pela STN, decorrentes tanto dos reembolsos quanto das aplicações financeiras feitas pelos gestores dos FCF em títulos do governo, associando-as à financeirização da economia. Segundo Portugal et al.:

Essa receita configura o aspecto da “financeirização” dos fundos constitucionais que existe desde a sua lei de criação (Lei 7.827/1989), pois realimenta o fundo. Outra situação ocorre quando os recursos não são emprestados e então esses valores são aplicados em títulos do governo indexados à taxa de juros do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) (PORTUGAL et al., 2016, p. 39)

O Gráfico 7.1 confirma o desacoplamento a que se referem os autores. Nos dez primeiros anos (1995-2004), as evoluções do montante constitucionalmente definido para capitalização dos Fundos (o IPI e o IR que entram) e do montante das contratações seguiam trajetórias parecidas, embora as contratações tenham se mantido abaixo da quota-parte do IPI e do IR. A partir de 2005, as contratações dos FCF crescem proporcionalmente mais, o que indica aumento das demais fontes de recursos que alimentam os três fundos. Em 2020, as contratações foram três vezes maiores do que o ingresso de IR e IPI, enquanto em 2000 elas estavam 27% abaixo das entradas.

Gráfico 7.1 — Evoluções dos desembolsos dos FCF e da quota-parte de IPI e IR (em R\$ milhão)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional; Receita Federal (2022).
 Valores em preços de 2020, deflacionados pelo IPCA. Elaboração:
 Fernando Macedo e Guilherme Lopes.

Esses números indicam a importância crescente dos três fundos neste século, razão pela qual não podem ser considerados irrelevantes, sob qualquer prisma, mesmo quando se utiliza o critério de comparação com os PIBs regionais e estaduais. A nosso juízo, mais importante do que essa comparação, que vai indicar um montante em torno de 2% dos PIBs, é analisar os FCF como parte integrante dos fluxos globais de cada região. Portanto, eles devem ser somados a outras fontes que compõem as entradas e saídas regionais, como buscou fazer Monteiro Neto (2005 e 2006).

Tabela 7.2 — Nordeste: PIB, FNE contratado e saldo comercial final (em R\$ milhões correntes)

Indicador	2017	2018	2019	2020
PIB	953.429	1.004.827	1.047.766	1.079.331
FNE	15.181	30.024	27.389	24.390
Saldo Final (Sf)	-149.054	-164.625	-178.185	-220.667
FNE/PIB (em %)	1,6	3,0	2,6	2,3
FNE/Sf (em %)	10,2	18,2	15,4	11,1

Observação: os estados do Espírito Santo e de Minas Gerais não estão incluídos nas contratações do FNE apresentadas nesta tabela.

Fonte: Contas Regionais/IBGE; Ministério do Desenvolvimento Regional; Tabela 4.2. Elaboração própria.

Vejamos o caso do Nordeste, única região que apresenta déficit crônico em suas contas comerciais, como visto no capítulo 4. Quando comparadas ao PIB regional, as contratações do FNE variam entre 1,6% e 3,0% do PIB regional, no período de 2017 a 2020. Tais números seriam ainda menores se, em vez das contratações, fossem comparados ao PIB os ingressos de recursos transferidos pelo tesouro nacional.

A comparação com o saldo comercial final (comércio externo+interestadual) mostra, no entanto, uma relevância maior das contratações (e dos ingressos), pois seu peso em relação a ele varia de 10,2% a 18,2%, o que indica ser o FNE uma fonte importante para cobrir parte do déficit regional (ver Tabela 7.2). Temos de lembrar que outros ingressos, definidos pelo arranjo federativo e pelo manejo da política econômica, devem ser considerados, mas não podemos analisá-los aqui.

O caráter obrigatório e a arquitetura legal dos FCF os protegem de influências conjunturais que conduzam a contingenciamento, o que os torna fluxo adicional e seguro de recursos às três regiões. Essa prerrogativa garantida constitucionalmente, aliada àquelas características apontadas anteriormente, torna esses

fundos uma fonte permanente de recursos, que se ampliam a partir da dinâmica interna de seu funcionamento. A sua crescente capitalização, no entanto, ampliou a pressão sobre seu uso, conforme discutiremos na seção seguinte.

Mudanças nos Fundos Constitucionais e o desalinhamento à PNDR

O crescente volume de recursos dos FCF tem gerado maior disputa em torno deles, inclusive com propostas legislativas de alteração de seus usos e aplicações. O fato de não estarem sujeitos a contingenciamentos ou aos humores curto prazistas da política econômica de plantão aumentou a demanda por eles, sobretudo na atual situação de crise econômica, quando recursos de outras fontes de financiamento escasseiam.

Monteiro Neto e Silva (2022), ao compararem o aporte de recursos do BNDES e dos FCF nas três regiões-alvo entre 2010 e 2019, observam que o primeiro perdeu protagonismo em relação aos últimos após 2015. Isso de fato ocorreu. O BNDES aportou R\$ 864,4 bilhões nas três regiões entre 2000 e 2020, montante quase duas vezes maior que os R\$ 595,0 bilhões dos FCF, em preços de 2020 corrigidos pelo IPCA. Em relação ao FNO, os desembolsos do banco federal de desenvolvimento foram 2,2 vezes maiores, número próximo ao que se verificou em relação ao FCO (2,4). Com o Nordeste, essa relação foi 1,3 vez superior, excluídas nesse caso as operações para Minas Gerais e Espírito Santo. O período de maior aporte de recursos do BNDES nas três regiões foi entre 2009 e 2014, quando ocorreram 54,4% do total dos desembolsos neste século. O período pós-crise (2015-2020) respondeu por apenas 21,3% dos desembolsos do banco entre 2000 e 2020, e a média anual deles ficou 61,1% abaixo da verificada nos seis anos anteriores (2009-2015).

Os recursos contratados dos FCF, em contraposição, não reduziram com a desaceleração da economia, sendo inclusive maiores durante a crise (2015-2020) em cerca de 13,9%, comparativamente ao período 2009-2014, quando os fundos públicos federais tiveram papel importante no financiamento das políticas anticíclicas promovidas em resposta à *débâcle* na economia mundial em 2008. Os três fundos constitucionais de financiamento, entre 2009 e 2014, agregadamente, equivaliam a 38,7% dos desembolsos do BNDES nas três regiões-alvo; entre 2015 e 2020 eles foram 13,4% maiores que os desembolsos do banco.

A restrição de recursos do BNDES nos pós-2014 e a contínuidade do crescimento dos ingressos do FCF pelas razões destacadas levaram a novas reivindicações quanto ao uso de seus recursos, muitas vezes com predomínio de interesses setoriais *vis-à-vis* a lógica regional que deveria orientar as ações deles. Isso fica visível pelo aumento dos recursos em infraestrutura ou pela novidade de aporte a outro fundo, como ocorreu em relação ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), através da lei nº 13.530/2017, que possibilitou o financiamento de bolsas a estudantes universitários de instituições particulares (PORTUGAL, 2018). Sem desconsiderar a importância dessas ações, fundos para o desenvolvimento regional não podem ter caráter compensatório, em decorrência da queda de outras fontes de financiamento, seja pelo aprofundamento do neoliberalismo e/ou pela crise econômica.

O crescimento das contratações dos FCF neste século deveu-se, em boa medida, ao aumento dos financiamentos à infraestrutura, principalmente no Nordeste, onde cresceu o apoio a projetos de energias renováveis, além de outras áreas (saneamento, transporte, logística etc.). Desde 2004, quando foram criadas linhas de financiamento para a infraestrutura, as contratações nessa rubrica se tornaram crescentes. Em decorrência da presença de investidores de maior porte que acessam as

linhas de financiamento à infraestrutura do FNE, o valor médio dos grandes tomadores cresceu muito, e a presença deles na captação de recursos se ampliou. Entre 1995 e 2003, os grandes tomadores representaram 16,3% das contratações em valores e 0,2% do número de operações; entre 2004 e 2020 esses números passaram, respectivamente, para 40,5% e 0,1%. O valor médio das contratações dos grandes tomadores cresceu no segundo período 4,7 vezes em comparação ao primeiro, saltando de R\$ 3,4 milhões para R\$ 15,9 milhões; em contrapartida, os micro e minitomadores reduziram o valor médio de suas contratações, que caíram de R\$ 28,3 mil para R\$ 7,8 mil, ou seja, a média entre 2004 e 2020 equivalia a 27,6% do que foi entre 1995 e 2003.

Há um duplo movimento, que pode ser assim sintetizado: de um lado, pulverização dos recursos entre maior número de tomadores de menor porte; de outro, concentração média deles entre os de maior porte, o que reflete a ampliação das modalidades de financiamento que passaram a ser contempladas ao longo do período. O PRONAF, por exemplo, tende a ampliar a base de atendimento do FNE, reforçando o primeiro movimento. A incorporação da infraestrutura entre os segmentos passíveis de apoio reforça o segundo movimento; afinal, nela, os recursos são mobilizados por tomadores de maior porte, com necessidades mais elevadas de financiamento, ampliando a média dos recursos contratados, mais elevada do que nos demais setores (agrícola, pecuária, agroindústria, indústria, comércio e serviços).

O primeiro movimento indica a grande capilaridade do fundo, que chega a todos os municípios em sua área de abrangência e atende a um número crescente de tomadores de menor porte, que possivelmente não teriam acesso a outras fontes de crédito (ver depoimento adiante). O segundo atende às pressões de grupos maiores, que buscam adaptar os FCF às suas necessidades setoriais, mesmo com os limites do BNB, para levar adiante investimentos de infraestrutura necessários à região,

porque tal esforço está aquém de suas possibilidades; afinal, esse banco não é substituto adequado do BNDES, que possui capacidade muito maior para financiar o capital social básico. O BNB pode (e deve) atuar complementar e coordenadamente com o BNDES, porém de maneira proativa, e não reativa, como tem ocorrido desde 2015, quando a queda drástica do financiamento do BNDES fez emergir demandas setoriais para que os FCF compensassem esse declínio.

O presidente do Consórcio Nordeste em 2022, o governador da Paraíba João Azevedo (PSB), também defendeu mudanças no uso do FNE, para que ele passasse a financiar empréstimos aos estados da região (SAIBA MAIS, 2023). Demandas como essa, assim como a inclusão dos FCF no aporte ao FIES, surgem descoladas da política regional. Não se trata de ser a favor ou contra tais propostas; trata-se apenas de observar que elas nascem de demandas genéricas, sob o argumento de “serem boas para o desenvolvimento da região”, embora não estejam associadas a critérios socialmente aceitáveis de política e planejamento regional, funcionando muito mais como substitutas de outras fontes de financiamento. Por acaso alguém viu algum desses demandantes por mudanças dos FCF fazer a defesa da PNDR e indicá-la como bússola da aplicação dos recursos?

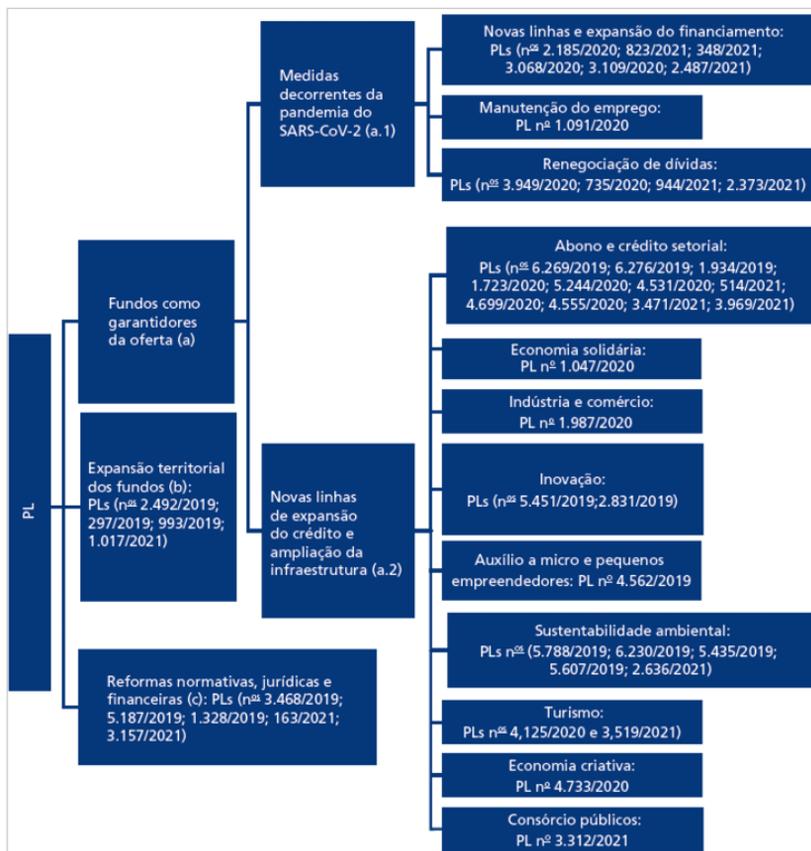
A proposta do Consórcio do Nordeste tem o mérito de repensar a ampliação dos recursos dos FCF para além da iniciativa privada, mas, feita sem associá-la à PNDR (ou a qualquer outra política regional), não se apresenta muito diferente da tentativa do governo federal, que, em 2020, propôs reforçar o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) com recursos dos fundos constitucionais de financiamento (FERNANDES, 2020), esforço que foi prontamente rejeitado pelos secretários estaduais da fazenda (OTTA, 2020). Também não avançou a ideia capitaneada pelo governador de Goiás, Ronaldo Caiado (DEM), de permitir que os governos estaduais utilizassem até

30,0% dos FCF “para realizar investimentos e bancar algumas ações de custeio” (CORREA, 2019).

A disputa federativa pelo acesso aos fundos públicos tornou-se mais acirrada neste século, pois, do ponto de vista estrutural, o PRCEEP e o neoliberalismo impõem mudanças institucionais no acesso a eles, segundo suas exigências; do ponto de vista conjuntural, a desaceleração da economia pós-2014 e a crise sanitária a partir de 2020 reforçaram as demandas por mudanças, sendo o desfecho recente a PEC nº 187, conhecida como “PEC dos Fundos”, de iniciativa do senador Fernando Bezerra (MDB-PE). Ela previa inicialmente a extinção de quase 250 fundos públicos, o que permitiria a desvinculação de R\$ 219 bilhões, a serem utilizados para amortização da dívida pública da União (LOPES e MACEDO, 2023). Trata-se de uma evidente preocupação financeira, em contraposição a qualquer perspectiva de equidade, social e/ou regional.

Os FCF ficaram de fora da PEC, não obstante Lopes, Macedo e Monteiro Neto (2021) terem levantado 118 mudanças na legislação deles até 2020. São alterações que “modificam a estrutura de governança, a abrangência territorial e o ordenamento normativo, financeiro, gerencial e administrativo dos FCF” (LOPES, MACEDO e MONTEIRO NETO, 2021, p. 417). Os autores agruparam as leis pelo “objetivo-chave” de cada uma: i) alteração na metodologia financeira; ii) expansão da abrangência territorial; iii) novas rubricas de gasto e concessão de dívidas; e iv) mudanças de governança e de ordem organizacional, normativa e gerencial.

Figura 7.1 — Fundos Constitucionais de Financiamento: propostas de alterações legais, segundo agrupamento de objetivos



Fonte: Lopes e Macedo, 2023, pp. 29.

Trata-se de mudanças consolidadas, que se juntam às 48 propostas em tramitação no Congresso Nacional, com data de referência de novembro de 2021, elaboradas tanto no Senado Federal como na Câmara dos Deputados, que visam a alterar a destinação do FNO, do FNE e do FCO (LOPES e MACEDO, 2023). Esses autores sintetizaram as propostas de mudanças, agrupando-as, como pode ser observado na Figura 7.1.

A explicação sobre o significado de cada grupamento e a fundamentação por trás das propostas podem ser vistas no texto dos autores, especialmente no anexo do trabalho. Interessa aqui apresentar algumas conclusões deles. A primeira é a de que as propostas em tramitação nas casas legislativas, assim como as já consolidadas, não estão alinhadas com a PNDR (ou a qualquer perspectiva do que possamos chamar de planejamento regional integrado) e acirram as disputas paroquiais pelo controle dos FCF, inclusive pela possibilidade de eles serem operacionalizados por outras instituições financeiras, sem tradição na questão regional brasileira, o que — se levado a cabo — pulverizará a gestão dos FCF e causará enfraquecimento dos instrumentos de política regional. Os FNO, FNE e FCO podem ficar cada vez mais subordinados à lógica financeira e bancária comercial, distanciando-se de seus compromissos regionais, que sempre orientaram o BNB e o Basa.

O segundo aspecto é o reforço à destinação de recursos para infraestrutura, como na PEC 99/2019, de autoria do deputado federal Juarez Costa (MDB-MT), que

propõe aos fundos o papel de modernizar e renovar a infraestrutura de transporte, comunicação e logística, especificamente aquela de suporte aos “corredores de exportação” que viabilizam o transporte de grandes quantidades de “recursos naturais”, *commodities* e matérias-primas do interior brasileiro aos portos do país, notadamente ferrovias e rodovias. *Não são mencionados aportes para os outros “tipos” de infraestrutura, como a social, a energética, a urbana, a sanitária, a de telecomunicações etc.* (LOPES e MACEDO, 2023, p. 31, grifo meu).

Essa observação final dos autores reforça o que foi dito no capítulo anterior sobre a infraestrutura se direcionar cada vez

mais para a inserção externa no PRCEEP, em detrimento de sua universalização social, que estava no foco das políticas do PRCUI, ainda que longe de atingir tal objetivo.

Outras propostas vão no mesmo sentido, qual seja, o de levar adiante as exigências do PRCEEP, como se não houvesse alternativa de desenvolvimentismo regional para além do modelo vigente. A PEC 119/2019, liderada pela senadora Kátia Abreu (DEM-TO), uma das mais importantes lideranças do agronegócio brasileiro, propõe a destinação por 15 anos de 1/3 dos recursos dos FCF para “projetos de infraestrutura logística, de transporte ferroviário, rodoviário e hidroviário, bem como geração e transmissão de energia elétrica” (LOPES e MACEDO, 2023, p. 33). A senadora é uma representante-síntese da atuação da classe política ligada aos interesses do agronegócio no PRCEEP, mesmo em sua versão aparentemente mais moderna, simbolizada na figura da parlamentar tocantinense. Afinal, depois de liderar a criação do MATOPIBA e de garantir o controle dos fundos territoriais dessa sub-região aos terras-tenentes do agro brasileiro e às *trading companies* globais imperialistas, a senadora votou pelo rebaixamento dos fundos de reprodução da classe trabalhadora na reforma da previdência de 2019 e, agora, tenta garantir importante fonte de financiamento para seu grupo de interesse por meio do controle de fundos públicos específicos.

Controle dos fundos territoriais, controle dos fundos públicos e superexploração da força de trabalho, com o rebaixamento dos fundos de reprodução da classe trabalhadora: eis a tríade que move os padrões históricos de organização socioespacial no país, em qualquer padrão de reprodução do capital.

Repensar os FCF é repensar a questão regional no Brasil

Os FCF cumprem um papel importante para a política regional brasileira, pois representam o principal instrumento para financiar as ações explícitas de combate aos desequilíbrios espaciais, sobretudo por constituir uma fonte segura, estável e alheia aos humores curto prazistas da conjuntura econômica e política. Eles devem ser arquitetados à luz da diversidade regional brasileira em suas múltiplas dimensões e devem priorizar atividades que possam adensar o tecido produtivo e que sejam econômica e socialmente portadoras de futuros.

Reconhece-se que, do ponto de vista alocativo, desde 2014, sob orientação do TCU, os três fundos buscam direcionar às microrregiões priorizadas pela PNDR uma parcela crescente de seus recursos contratados, além de tentar priorizar cada vez mais os tomadores de menor porte, o que é socialmente desejável. Sabemos não ser fácil cumprir tais objetivos, dada a arquitetura pró-mercado desses fundos, concebidos quase 20 anos antes da PNDR. Porém, a melhor alocação espacial dos recursos tem alcance limitado e eficácia reduzida, por algumas razões.

Primeiro, porque ela vem reforçando o padrão de reprodução do capital vigente, intensivo em “recursos naturais” e trabalho barato, o que subordina externamente o país e o desindustrializa internamente. Direcionar recursos para atividades que não são portadoras de futuro — e que, portanto, não são econômica e socialmente transformadoras — é não se contrapor à decadência produtiva do país e à sua iniquidade territorial.

Com um sistema tributário regressivo, não basta alocar recursos tirados dos pobres das regiões mais ricas para direcioná-los às atividades bem-sucedidas das regiões mais pobres. Já alertamos, em outras oportunidades, que a política regional não pode ser apenas política de acumulação de capital nas

regiões-alvo, mas deve ser também uma política voltada à reprodução da vida em base econômica e social diferenciada daquela que grava nossa formação histórica desde a invasão portuguesa (MACEDO e PORTO, 2018).

Alguns trabalhos referenciados aqui mostraram como as regiões produtoras de soja, por exemplo, ganharam espaço nas contratações dos FCF. Essa é uma atividade que, além de adensar pouco o tecido produtivo, não contribui para a capitalização dos fundos públicos — mesmo deles se beneficiando —, pois é desonerada de ICMS em suas exportações e conta com outros incentivos que rebaixam a capacidade arrecadatória do setor público. Ademais, direcionar recursos para atividades que são, segundo seus arautos mais empedernidos, modernas, eficientes e competitivas internacionalmente²⁹ é subordinar a questão regional à lógica do mercado, tal qual se vê nas diversas propostas em tramitação no congresso nacional para alterar a legislação dos FNO, FNE e FCO.

O segundo motivo, ligado ao anterior, diz respeito, como apontaram Macedo e Coelho (2015), ao fato de que é fundamental evitar redundâncias na atuação dos bancos que operacionalizam os fundos, como ocorre no crédito agrícola que é financiado por outras instituições. Dessa forma, evitar-se-ia que os bancos públicos que operacionalizam os fundos incorram em sobreamento, “negligenciando suas missões institucionais precípua ou, pelo menos, diminuindo suas eficácias na busca pelo desenvolvimento regional” (MACEDO e COELHO, 2015, p. 485).

Resta indagar, ligado ao que foi anteriormente exposto, se toda atividade deve ser financiada. Os FCF não deveriam aportar recursos para atividades que contam com outras fontes de financiamento, exceto e excepcionalmente de forma complementar.

29 Pastre (2022), em seu capítulo primeiro, questiona a eficiência e a competitividade internacional do agronegócio brasileiro e coloca o país como um *player* menos relevante no cenário mundial do que seus arautos querem fazer crer.

Ademais, as motivações pela demanda dos recursos e as condições de quem os toma são diferenciadas em relação ao porte do tomador e estão definidas pelas condições de mercado, conforme se pode perceber em entrevistas realizadas em 2014 no município de Barreiras (BA) — ainda que elas não tenham valor de amostragem estatística.

Quando perguntado sobre o papel do FNE para o financiamento de sua atividade sojicultora, o representante de uma empresa agropecuária de grande porte deu o seguinte depoimento:

O FNE representa de 5% a 10% [da carteira de empréstimo da empresa]. O negócio nosso é muito dinâmico, e a alavancagem é muito alta. Não é tão alta como a de uma indústria. Então, tem de fazer um *mix* [referindo-se a uma carteira de empréstimos em vários bancos], e a importância do FNE é que ele baixa o juro médio no final da história. Ele representa 10%, mas custa a metade. Tá ótimo, já ajuda (TOMADOR DE GRANDE PORTE — Entrevista em novembro de 2014).

É evidente que, para esse empresário do agronegócio, que nos disse estar preocupado apenas com o que se passa na Austrália, para onde vende sua soja (e não com o mercado interno), e para a sua atividade principal, o FNE não é condição precípua para a alavancagem de sua unidade produtiva. Em contrapartida, um pequeno tomador aponta, em sentido diametralmente oposto, sua relação de dependência com o FNE, condição fundamental para o desenvolvimento de suas atividades, posto que para ele não há alternativa de financiamento:

A maior parte dos recursos que a gente pega é para investimento; investimento e capital de giro. Hoje a gente se vê literalmente dependente

dessa instituição financeira, com essas linhas de financiamento. Literalmente dependente! [Essa dependência em relação ao BNB e ao FNE] é excelente; é a solução ao meu ver hoje para toda micro e pequena empresa, porque o mercado é tão competitivo, tão cruel com o micro e pequeno empresário... (TOMADOR DE PEQUENO PORTE — Entrevista em novembro de 2014).

Para concluir este capítulo, resgatam-se livremente algumas orientações apresentadas em outros trabalhos de nossa autoria e em discussões que fizemos nos últimos anos em fóruns variados da área de desenvolvimento regional. Um primeiro aspecto, conforme vimos no capítulo segundo, é que a condução da política econômica subordina as políticas setoriais aos seus desígnios, o que torna a política regional subestratégia dela (para usar o termo do professor Wanderley Messias da Costa).

A macroeconomia, como a ciência dos agregados, transforma o somatório das partes em meros (mas importantes) indicadores; o estudo do regional, ao contrário, objetiva a valorização das partes, que não podem ser somadas, mas devem ser integradas e articuladas, para formar um todo coeso e igualitário, o que já coloca uma tensão constante entre a política econômica e a política regional, especialmente quando a primeira visa atender aos “mercados” e não a um projeto de nação. É a coordenação federativa, em qualquer padrão de reprodução do capital, que resolverá esse impasse entre as imposições macroeconômicas e as necessidades regionais. Para tanto, uma outra política econômica de enfrentamento dos “mercados” deve ser pensada.

Isso não significa que ações diferenciadas das que comumente se vê não possam ser realizadas nas regiões prioritárias no atual contexto, porque, mesmo no PRCEEP e na ausência da coordenação federativa, é possível desenvolver iniciativas inovadoras, de baixo impacto ambiental, centradas em tecnociência

solidária, para as quais poderiam ser utilizados os recursos disponíveis para a política regional, valorizando a diversidade regional e as diversas formas de reprodução da vida, que não podem ser solapadas pelas atividades dominantes e homogeneizadoras do PRCEEP.

Tudo isso, valorizando a diversidade regional, princípio defendido na PNDR, que se expressa nos saberes locais, na nossa riqueza cultural e ecológica. Daí nossa defesa à ideia de tecnociência solidária, apresentada por Dagnino (2022), e não à tradicional política de ciência, tecnologia e inovação para o grande capital ou empresas avessas à inovação, que pouco funcionou no Brasil. Isso nos leva a pensar em outra forma de ensino, pesquisa e extensão de nossas universidades, que capte a secular experiência das populações regionais e urbanas na solução de seus problemas. Para Dagnino:

Tecnociência Solidária como a decorrência cognitiva da ação de um coletivo de produtores sobre um processo de trabalho que, em função de um contexto socioeconômico (que engendra a propriedade coletiva dos meios de produção) e de um acordo social (que legitima o associativismo), os quais ensejam, no ambiente produtivo, um controle (autogestionário) e uma cooperação (de tipo voluntário e participativo), provoca uma modificação no produto gerado, cujo ganho material pode ser apropriado segundo a decisão do coletivo (empreendimento solidário) (DAGNINO, 2022, p. 17).

Essa estratégia permitiria a participação de empreendimentos solidários na geração e na distribuição do valor das produções regionais, bem como nas cadeias produtivas adensadas pelas empresas tradicionais, que sempre se beneficiaram

dos fundos públicos, mas que deveriam ser induzidas doravante a gerar mais e melhores ocupações, baseadas em setores diferenciados — para além de salários baratos e “recursos naturais” abundantes — e sustentáveis ambientalmente, com maior capacidade de absorção do conhecimento (popular e científico) e gerador de inovação e distribuição da renda.

Não basta estar nas regiões-alvo da política regional para acessar os fundos públicos. Deve-se também saber se os empreendimentos podem mudar a estrutura regional da produção, do consumo e da propriedade, baseados no conhecimento popular e no científico, que, aliás, não deveriam estar separados. Para tanto, é preciso incluir o sistema público superior e técnico de ensino, pesquisa e extensão do Brasil na discussão regional, o que se fará, muito sumariamente, no oitavo e último capítulo deste livro.

**ENTRE DEUS E A VASILHA:
INTERIORIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL³⁰**

A universidade tinha
Mestres de armas famosos
que pouco a pouco ficaram
despeitados e invejosos
de ver que o jovem estudante
se saía triunfante
em duelos perigosos

(João Martins de Athayde. **O estudante que se vendeu ao diabo.**
Juazeiro (CE), 1975)

Observações iniciais

O escritor Eça de Queiroz, sob o pseudônimo de Fradique Mendes, em correspondência a Eduardo Prado, datada de 1888, escreveu que os brasileiros, livres dos males que lhes assolavam até 1822 — o ouro e o regime colonial, segundo interpretação

³⁰ Este capítulo foi inspirado em Macedo e Silva (2021), porém incorporou muitas questões ausentes naquele texto. O autor agradece a Jennifer Ribeiro da Silva.

dele —, poderiam “fundar a civilização especial que lhes apetecesse, com o pleno desafio com que um artista pode moldar o barro inerte que tem sobre a tripeça de trabalho e fazer dele, à vontade, um deus ou uma vasilha”³¹. Não obstante, alerta que, sem querer ser desrespeitoso, “meu caro Prado, tenho a impressão que o Brasil se decidiu pela vasilha”³².

A manutenção do escravismo, o controle dos fundos territoriais e o direcionamento dos fundos públicos para a consolidação de um modelo econômico subordinado internacionalmente — porém, plenamente adaptado aos interesses das elites regionais — de fato confirmaram a observação do escritor, ainda que por razões diferentes das que ele imaginava.

O fim da escravidão e a Proclamação da República não refundaram o Brasil em bases menos desiguais. Ao contrário, o crescimento da indústria — derivado do complexo cafeeiro paulista, herdado do Império e de seu modelo primário exportador — adentrou o país na “modernidade”, sem resolver os impasses advindos dos tempos coloniais. A industrialização aprofundou a concentração econômica no estado de São Paulo, cuja raiz estava na estruturação dos complexos regionais do séc. XIX (FURTADO, 1959; CANO, 1977), que faria do país um (mau) exemplo de desequilíbrios regionais, sobretudo a partir da década de 1950, quando a concentração industrial se amplificou (CANO, 1981) sob a batuta do Plano de Metas (1956-1960).

A transformação das bases materiais da produção e sua correlata organização territorial a partir de 1930 exigiram novas qualificações profissionais coerentes com o PRCUI, portanto incompatíveis com a arcaica e precária estruturação do mercado

31 Antônio Callado (1985) utilizou essa mesma frase para dar título a seu livro que discute a reforma agrária que nunca foi feita. O título deste capítulo é inspirado nesse livro.

32 Para conhecer a referida correspondência, ver: http://figaro.fis.uc.pt/queiros/obras/Fradique/Fradique_20100820.pdf, pp. 98-101. Acesso em: 24 jan. 2023.

de trabalho do padrão anterior, que se sustentava precipua-mente na extração de mais-valia absoluta. Esculpir um deus significaria superar os mecanismos de superexploração da força de trabalho da maneira como historicamente ocorria no Brasil e substituí-los por formas mais avançadas de extração de mais-valia relativa, por meio da elevação da produtividade geral do aparelho produtivo. Para tanto, investimentos em educação e qualificação da força de trabalho seriam fundamentais ao capital emergente; afinal, a educação, sobretudo a superior, no Brasil, sempre esteve atrelada mais ao pretense projeto civilizatório de desenvolvimento das forças produtivas e menos à emancipação humana, no sentido dado por Paulo Freire. Isso a despeito da contribuição de grandes humanistas de esquerda que influenciaram teórica e/ou politicamente as ações para o ensino superior, como Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro.

Tal condição ficou evidente no período de consolidação da base industrial no país (1930-1980), quando a política educacional se massifica, para combater os alarmantes índices de analfabetismo, incompatíveis com a moderna sociedade urbano-industrial em construção. O ensino superior vai, a partir de 1930, abarcando o território brasileiro, ao acompanhar a integração do mercado interno e a expansão das produções regionais no bojo da industrialização e da divisão territorial do trabalho que ela engendra. Os indicadores educacionais melhoram muito ao final desse período, a despeito de estarem longe dos apresentados pelos países desenvolvidos e mesmo por muitos de nossos vizinhos latino-americanos que avançaram mais em suas políticas educacionais.

Os indicadores educacionais no Brasil também apresentariam a marca dos desequilíbrios regionais e da nossa iniquidade territorial. O ensino superior, objeto deste capítulo, manteve-se, durante o PRCUI, concentrado no Sul e no Sudeste — lócus majoritário da indústria no Brasil —, pois, em 1980, 77,1% das matrículas de graduação ocorriam nessas duas regiões, apesar

de ganhos de participação das demais regiões. A concentração continuou, porém ligeiramente diminuída: Norte, Nordeste e Centro-Oeste passaram de 22,9% do total das matrículas de graduação em 1980 para 28,0% em 2020. Essa distribuição apresenta clara distinção entre a IES do setor público e do privado, por isso é preciso fazer a separação entre o comportamento de cada um, para entender a dinâmica espacial do sistema de ensino superior no país e o que se pode esperar de sua articulação com o desenvolvimento regional.

Esse quadro começa a mudar no Brasil neste século, quando a educação superior apresentou expansão sem precedentes, até 2015, com desconcentração regional e maior capilaridade territorial. Observou-se, a partir de 2005, um aumento crescente no número de IES e de matriculados na graduação e na pós-graduação, em todas as regiões do país, com maior cobertura territorial e incorporação de novos municípios ao sistema superior de ensino.

Entre os fatores que contribuíram para essa ampliação, Macedo e Silva (2022) apontam a Constituição Federal de 1988, que garantiu, pela primeira vez em nossa história, a educação — inclusive a superior — como direito de todos. O neoliberalismo dos anos 1990 — com suas políticas de austeridade fiscal, de desestatização da economia e de apoio à expansão das instituições privadas de ensino superior, sob a égide da financeirização, incentivadas pelo governo federal — retardou a ampliação da educação pública terciária no Brasil. Essa só veio a ocorrer, de fato, a partir de meados da primeira década dos anos 2000 (OLIVEIRA, 2019).

As políticas públicas voltadas especificamente para essa área, como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), as ações afirmativas, o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o FIES, funcionaram como

alavanca para essa expansão (OLIVEIRA, 2019) e para as contradições que ela trouxe.

As políticas públicas com impacto social e territorial relevante, as quais se convencionou classificar, no séc. XXI, como políticas regionais implícitas — ligadas à ampliação e à maior formalização no mercado de trabalho, à valorização do salário mínimo, às políticas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, aos investimentos federais do PAC, do PMCMV etc.³³ —, também atuaram indiretamente sobre o crescimento do sistema de ensino superior (público e privado), com desconcentração regional. Isso ocorreu porque tais políticas permitiram o acesso à educação terciária pelo aumento da renda e do emprego das famílias, especialmente nas regiões menos desenvolvidas, não obstante ampliarem o endividamento dessas famílias.

O ensino superior no país vivenciou mudanças estruturais importantes neste século, adquirindo maior escala, alcance social, diversificação e extensão territorial, cuja marca mais significativa foi a ampliação do acesso de jovens pretos, pardos, indígenas e pobres em todas as cinco macrorregiões, democratizando a educação terciária no Brasil, através de um inédito sistema de cotas e políticas de permanência universitária. Tais mudanças trazem a marca da contradição, porque, por um lado, caminharam no sentido da universalização; por outro, fortaleceram o sistema privado, beneficiado pelo aporte de grande volume de recursos públicos, que lhe permitiu acelerar a sua expansão, iniciada nos governos FHC (1995-2002).

33 Muitos autores chamaram esses ganhos de “melhorismo”, porque não derivaram de mudanças estruturais que enfrentassem os verdadeiros problemas do subdesenvolvimento brasileiro; e também porque resultaram de uma tentativa de conciliação de classes — frustrada em 2016 — dos governos petistas, a qual só se sustentou enquanto os preços internacionais das *commodities* permitiram o financiamento daquelas políticas.

Observou-se, a partir de 2005, o aumento tanto do número de IES quanto de matrículas nos cursos presenciais de graduação, que se ampliaram. Além disso, houve a expansão dos programas de pós-graduação, com crescimento na titulação de mestres e doutores em todas as regiões, como veremos adiante. Também se massificou a educação a distância, que se tornou fonte importante de receita para as IES, especialmente as privadas.

Houve aumento da capilaridade do ensino superior no Brasil, que atingiu localidades até então não contempladas por programas de graduação e de pós-graduação, chegando, inclusive, a centros funcionalmente inferiores na hierarquia urbana. O número de municípios atendidos por algum curso de graduação presencial (público ou privado) no Brasil passou de 771 em 2000 para 1.112 em 2021³⁴. Na pós-graduação, o número de cidades atendidas por algum curso passou de 77 para 343, no mesmo período.

Como resultado desse processo, tem-se um ciclo de crescimento das IES, agora menos concentradas espacialmente (VIEIRA e MACEDO, 2022). O setor público teve papel decisivo nesse movimento, como se apresentará no próximo tópico.

A dinâmica territorial do sistema de ensino superior brasileiro no séc. XXI³⁵

As instituições públicas estão divididas entre federais, estaduais e municipais; aqui trataremos apenas das duas primeiras, que abarcam mais de 96,0% delas. As federais representavam, em 2000, 17,9% das matrículas totais de graduação no país, enquanto as estaduais respondiam por 12,3% naquele mesmo

34 Em 2020 esse número foi para 1.169. Se incluíssemos a graduação a distância, o número de municípios com matrículas passaria de 3 mil.

35 Reforçamos que toda a análise é feita com base no ensino presencial.

ano. As IES estaduais tiveram papel de destaque na interiorização da educação terciária até o começo do séc. XXI. Em 2000, quase 2/3 de suas matrículas estavam fora das capitais e dos municípios metropolitanos, ante 25,6% das federais e 30,8% das privadas.

Esses números indicam que as instituições públicas estaduais sempre foram um vetor importante para a interiorização do ensino superior no país, conquanto ficassem entregues ao jogo dos governos subnacionais, que, não raro, definiram a localização dos cursos e dos *campi* de acordo com a barganha política de plantão. O protagonismo de interiorizar a educação terciária no país foi desempenhado pelos governos estaduais até 2005, quando a expansão das IFES inverterá o papel entre as IES públicas nessa democratização territorial.

Dois aspectos contribuíram para essa inversão. O primeiro foi que, entre 2005 e 2015, a taxa de crescimento das matrículas das instituições federais ocorreu em ritmo de 4,8% a.a., sendo que no interior ela foi de 9,0% a.a. As instituições estaduais cresceram muito pouco nesse período (0,9% a.a.) e perderam o protagonismo como ente público responsável pela interiorização da educação superior no país. O pouco crescimento delas entre os anos destacados foi, inclusive, maior nas capitais e nos municípios metropolitanos (2,7% a.a.) que no interior (0,2% a.a.). Por essa razão, as IES estaduais, que apresentavam 1,7 matrícula no interior para cada matrícula das federais na mesma localização em 2005, veem essa relação cair para 0,6 em 2020; ou seja, a presença das IFES no interior do país se torna maior que a das estaduais neste século, em termos absolutos.

É importante registrar que, depois de 2015, quando as matrículas de graduação atingem seu maior patamar no séc. XXI, apenas as IES federais continuaram crescendo; as IES estaduais e privadas declinaram o número absoluto de matrículas: as primeiras perderam 29 mil estudantes, ou -0,9% a.a., e as segundas

1,5 milhão, o que representa uma taxa de decréscimo de 5,8% a.a., entre 2015 e 2021.

A crise econômica a partir de 2014 foi muito mais contundente para a manutenção das matrículas das IES particulares, como seria esperado, já que elas são mais sensíveis aos sinais de mercado — embora, do ponto de vista do financiamento, as IFES tenham sofrido a maior perseguição de sua história, especialmente no período 2019-2022. Foram inúmeras as denúncias contra o represamento e o corte de verbas das IFES, sem falar da perseguição à liberdade de cátedra e da intervenção através da imposição de reitores biônicos que não foram referendados pela comunidade universitária, problemas que se aprofundaram com a crise econômica.

É o efeito da crise econômica sobre a rede particular que nos faz entender, como discutido no capítulo anterior, as mudanças sem critérios razoáveis de planejamento e tecnicidade na legislação dos FCF, que passaram a financiar o FIES em um contexto de crescimento da inadimplência, que abalou a solvência de parte das IES privadas. Mais uma vez o regional sucumbiu ao setorial, e o estrutural foi deixado de lado pelo conjuntural. A despeito do montante para o pagamento ao FIES representar uma parcela irrisória (em termos relativos) dos FCF, a questão principal é a desvalorização da política regional pela apropriação oportunista do seu mais importante instrumento de financiamento por grupos de interesses setoriais descolados de qualquer compromisso com o desenvolvimento das regiões-alvo (LOPES, MACEDO e MONTEIRO NETO, 2021; LOPES e MACEDO, 2023).

A evolução das matrículas nas IES privadas neste século evidencia bem sua orientação locacional para o mercado: até 2000 elas priorizaram o Sul e o Sudeste como regiões para sua expansão (ambas respondiam por 86,5% de suas matrículas nesse ano); em 2015, ápice do número de graduandos matriculados no país na rede particular, o Sul havia perdido 6,1 p.p. de participação relativa no agregado Brasil das IES privadas (passou de

21,1% em 2000 para 15,0% em 2015), e o Sudeste havia perdido 10,4 p.p. (foi de 60,5% para 50,1% desse total entre 2000 e 2015). Ou seja, neste século, elas ampliaram as vagas em uma proporção maior nas regiões que cresceram economicamente acima da média nacional.

A desconcentração produtiva, ainda que pequena neste século, decorrente das razões já elencadas, criou estímulos para que as IES particulares se expandissem desconcentradamente no território naqueles dez anos (2005-2015) de auge do crescimento do ensino superior no país, facilitado pelo grande aporte de recursos do governo federal, o que representou mais um episódio de apropriação privada dos fundos públicos.

O maior crescimento do ensino superior nas três regiões-alvo da política regional brasileira foi alavancado, até 2015, principalmente pelo setor privado, que se aproveitou do crescimento econômico acima da média nacional nessas regiões e ampliou a oferta de cursos e vagas. Macedo e Silva (2022, p. 112), com base em Vieira e Macedo (2022), lembram que “as instituições federais, ainda que tenham assumido o protagonismo na expansão do ensino superior, a partir de 2005, não tiveram preocupação com relação à orientação regional e à redução das assimetrias regionais”, e que o esforço desconcentrador teria sido mais bem cumprido pelo setor privado, o qual se expandiu para mercados até então não explorados e fora das regiões Sudeste e Sul.

Essa posição sobre a ausência da orientação regional e a redução das assimetrias é diferente da interpretação da professora Tânia Bacelar de Araújo, para quem houve uma tendência à interiorização e à desconcentração regional, intencionalmente comandada pelo setor público. Segundo ela, a expansão universitária representou

uma política setorial, mas que teve uma diretriz firme de enfrentamento das diferenças regionais na oferta desse nível de ensino. [...]

Isso permitiu levar a possibilidade de acesso ao ensino superior a milhares de jovens que, dado o padrão anterior, não conseguiriam essa oportunidade (ARAÚJO, 2014, p. 551-552).

Vieira e Macedo (2022) afirmam que, apesar do que consideram pouca preocupação com o territorial, o setor público federal incorporou a dimensão regional de forma indireta, por meio de instrumentos de caráter indutor; esse é o caso dos programas de financiamento como o FIES e o Pronuni, que tiveram contribuição no aumento de matrículas do ensino superior privado nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os autores apontam, inclusive, que houve uma leve concentração das matrículas das IFES no Sul e no Sudeste no período.

Isso é verdade, como se observa na Tabela 8.1. Não obstante, devemos lembrar que a distribuição das matrículas nos cursos de graduação das IFES se apresentava, no começo deste século, relativamente menos concentrada e chegava a locais onde a iniciativa privada não tinha tanto interesse em atuar. É difícil imaginar outro indicador socialmente relevante no qual a participação das regiões Norte e Nordeste seja tão grande como no das matrículas de graduação das IES públicas (ver Tabela 8.1), apesar de muito esforço ser necessário para dirimir as diferenças espaciais e de haver uma ligeira perda de participação delas no pós-2015.

Tabela 8.1 — Brasil: distribuição regional das matrículas de graduação das IES federais e privadas (em %)

Região	Federal				Privada				Total*			
	2000	2005	2015	2021	2000	2005	2015	2021	2000	2005	2015	2021
Norte	11,9	15,2	12,4	11,3	2,4	4,2	6,0	6,6	4,4	5,8	7,2	7,9
Nordeste	30,3	29,6	30,4	29,9	7,9	11,8	18,6	20,3	12,6	14,5	20,8	23,0
Sudeste	29,0	27,6	30,4	30,9	60,5	56,2	51,1	50,0	53,9	51,9	47,1	44,7
Sul	17,4	16,5	16,8	17,6	21,1	19,1	15,0	14,4	20,3	18,7	15,3	15,2
Centro-Oeste	11,4	11,1	10,0	10,4	8,2	8,7	9,4	8,7	8,9	9,1	9,5	9,1

(*) Inclui as públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas.

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior. Elaboração própria.

A distribuição espacial do ensino superior no Brasil mostrou-se ao longo do tempo menos concentrada do que a maioria dos indicadores decorrentes (ou não) das demais ações do setor público. Todavia, cabe indagar: qual a importância dessa expansão e dessa melhor distribuição espacial para a política e o desenvolvimento regional brasileiro?

Tentaremos responder a essa indagação na seção final do capítulo e nas considerações finais do livro. Antes, vejamos a evolução territorial da pós-graduação no país neste século.

A evolução espacial da pós-graduação brasileira no séc. XXI

Macedo e Silva (2022) destacam que a ampliação da pós-graduação brasileira neste século apresentou características diferentes daquela da graduação, cujos crescimento e desconcentração regional das matrículas foram comandados em termos absolutos pelas IES privadas. A pós teve movimento desconcentrador — medido por qualquer dos indicadores selecionados (ver Tabela 8.1) — mais evidente do que a graduação e contou com maior presença do setor público, através das IFES. Contou, também, com o apoio de instituições públicas de financiamento (CAPES, CNPq e as Fundações de Amparo à Pesquisa estaduais), que ampliaram o número de bolsas de mestrado e doutorado e cuja distribuição espacial beneficiou proporcionalmente mais as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Tabela 8.2 — Brasil: distribuição regional das matrículas dos cursos, titulados e bolsas da pós-graduação stricto sensu (em %)

Região	Cursos*		Matrículas				Titulados				Bolsas					
			Mestrado		Doutorado		Mestrado		Doutorado		Mestrado		Doutorado		Pós-doc	
	2000	2020	2000	2020	2000	2020	2000	2020	2000	2020	2000	2020	2000	2020	2000	2020
Norte	2,2	5,9	1,3	6,0	0,6	3,6	1,5	4,7	0,7	3,0	1,6	4,8	0,6	3,3	0,0	4,9
Nordeste	14,4	20,5	10,3	19,7	5,5	17,2	11,3	19,6	4,0	15,8	14,0	18,6	7,6	15,8	20,0	17,2
Sudeste	60,2	42,7	62,5	45,0	78,5	51,5	61,7	44,6	82,5	53,1	59,6	45,4	74,5	51,1	75,0	50,9
Sul	17,9	22,1	21,7	21,4	13,0	20,8	21,4	22,9	10,7	21,2	20,2	23,4	15,1	23,5	0,0	21,1
Centro-Oeste	5,3	8,8	4,3	7,9	2,4	6,9	4,1	8,3	2,1	6,8	4,6	7,7	2,2	6,3	5,0	5,9

(*)Inclui mestrado e doutorado. O s números da tabela referem-se apenas aos metrados e doutorados acadêmicos.

Fonte: INEP/Censo da Educação Superior. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 19 jan. 2022. Elaboração própria.

A expansão entre 2002 e 2014 ocorreu com o aumento de recursos, quando a CAPES ampliou em 3,3 vezes seu investimento em bolsas e fomento. A desaceleração da economia, o golpe parlamentar em 2016 e o governo fascista, negacionista e anti ciência (2019-2022) reduziram, desde então, os investimentos da CAPES, que ficaram, em 2021, 7,3% abaixo do que se verificara dez anos antes. Em 2011, esses investimentos estavam em R\$ 3,0 bilhões e passaram para R\$ 2,8 bilhões em 2021, em preços desse último ano, corrigidos pelo IPCA (GEOCAPES, 2023).

A desconcentração regional do sistema de pós-graduação brasileiro seguirá o movimento geral da economia e terá caráter virtuoso entre 2002 e 2014, porque o ganho de participação relativa das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no número de programas, no número de estudantes matriculados e titulados mestres e doutores e no número de bolsas (ver Tabela 8.2) foi acompanhado de ganhos de participação nos investimentos da CAPES, em um contexto de crescimento dos recursos. As três regiões ganharam participação relativa de 4,1 p.p. nesse período em que os investimentos (em bolsas e fomento) cresceram em um ritmo de 10,4% a.a., configurando-se como uma desconcentração virtuosa, do ponto de vista dos recursos do sistema e das condições de expansão. A região Norte passou de uma

participação de 3,3% para 3,4% do total dos investimentos da CAPES entre 2002 e 2014; o Nordeste foi de 14,3% para 17,4%; e o Centro-Oeste de 5,9% para 6,8% no mesmo intervalo.

O período seguinte (2014-2021) vê a desconcentração regional do sistema continuar, mas em um contexto de redução drástica dos recursos, e se apresenta com uma desconcentração espúria ou de efeito meramente estatístico. O decréscimo dos investimentos da CAPES entre 2014 e 2021 foi de 5,8% a.a. A tentativa de asfixiar a pós-graduação no governo negacionista-anticiência fica evidente; afinal, os recursos para bolsas e fomento declinaram de R\$ 4,1 bilhões, em 2018, para R\$ 2,8 bilhões, em 2021, em preços de 2021 corrigidos pelo IPCA. Os anos de 2019, 2020 e 2021 apresentaram quedas no montante dos recursos em relação ao ano anterior, respectivamente, de 13,3%; 12,3%; e 10,0%. Por essa razão, o ganho de participação relativa do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de 2,5 p.p. nos recursos da CAPES, configura-se como uma desconcentração espúria, pois houve queda do investimento total, e tal ganho na participação na distribuição dos recursos tem mero efeito estatístico.

Esse segundo período (2014-2021) viu a expansão das matrículas e dos números de programas continuar em bases muito mais frágeis. O número de cursos nesse período cresceu em ritmo de 2,6% a.a., e o número de mestrandos e doutorandos acadêmicos matriculados apresentou crescimento de 4,1% a.a., o que parece indicar que a crise econômica e a ofensiva anticiência não foram impeditivos para a continuidade do crescimento quantitativo da pós-graduação brasileira. Isso fica mais evidente quando consideramos a situação entre 2018 e 2021, quando o número de cursos se ampliou em termos absolutos em 6,3%; as matrículas, em 14,0%; porém, os recursos declinaram (em termos reais) em 31,1%. A expansão da pós parece ter se autonomizado, tornando-se impermeável ao movimento geral da economia e da sociedade. Voltaremos a esse tema adiante.

O comando dessa expansão foi das instituições federais, cujas matrículas acadêmicas apresentaram taxa média anual de crescimento de 6,3% a.a. entre 2000 e 2020, embora as IES privadas tenham apresentado taxa elevada (5,2% a.a.). As estaduais, por sua vez, cresceram 3,5% a.a., abaixo da média brasileira, que foi de 5,3% a.a. para as matrículas em mestrados e doutorados acadêmicos³⁶.

As matrículas de mestrado acadêmico passaram neste século de 60,4 mil, em 2000, para 131,8 mil em 2021; os mestres titulados passam de 17,6 mil para 45,3 mil no mesmo período. Para o doutorado, esses números passaram, respectivamente, de 32,9 mil para 131,9 mil e de 5,3 mil para 20,7 mil no mesmo período.

Há de se registrar também o crescimento expressivo dos mestrados profissionais, cujas matrículas passaram de 1,1 mil (em 2000) para 46,1 mil (em 2021) e os titulados de 210 para 13,9 mil nos mesmos anos. Ou seja, em 2021, essa modalidade — que cresceu exponencialmente em todas as regiões — representava 26,1% dos estudantes de mestrado no país; em 2000, essa participação não alcançava 2,0%. As IES privadas têm participação maior nessa modalidade, pois, enquanto respondiam por 13,2% das matrículas em mestrados acadêmicos, em 2021, sua participação no profissional foi de 23,1%. Em relação ao doutorado profissional, não havia registro de qualquer programa em 2000; em 2021, havia 1.324 matrículas e 12 titulados nessa modalidade, o que indica sua pouca expressividade, por enquanto, para a pós-graduação brasileira.

A expansão da pós-graduação com desconcentração regional e interiorização explica o crescimento dos grupos

36 Na verdade, o maior crescimento relativo foi das IES municipais, com 11,6% a.a. no período, mas seu peso no total do país é pequeno e mal atinge 0,3%. Em 2019, 837 discentes estavam matriculados em suas pós-graduações, contra apenas 94 em 2000.

de pesquisa, que passaram de 11,8 mil em 2000 para 37,6 mil em 2016 — último ano para o qual há essa informação. Houve melhor distribuição geográfica deles pelo país, pois, em 2000, o Sudeste detinha 57,3% desses grupos e passou para 42,2%, em 2016, com ganho para todas as regiões: Norte, de 3,0% para 6,3%; Nordeste, de 14,6% para 20,5%; Sul, de 19,7% para 22,4%; e Centro-Oeste, de 5,4% para 7,7%. Essa evolução indica que há um maior número de grupos de pesquisa em todas as regiões brasileiras. Mas, afinal, qual o sentido dessa expansão e como ela pode ser um vetor de desenvolvimento regional? Vejamos algumas de nossas reflexões.

Entre deus e a vasilha: como pensar o desenvolvimento regional a partir da expansão do ensino superior no Brasil?

A expansão do ensino superior criou a possibilidade de o barro inerte diante da tripeça ser moldado pela artista (no caso, a sociedade brasileira) como um deus (ou uma deusa) e não como uma vasilha; afinal, a tão almejada “universidade necessária” (RIBEIRO, 1969) estaria finalmente chegando até nós pela universalização de seu acesso com maior equidade territorial.

O velho discurso contra o elitismo das universidades públicas do Brasil precisaria ser reorientado, já que nelas estão matriculados neste século, majoritariamente, pretos, pardos, indígenas, pobres e/ou estudantes egressos da rede pública que foram beneficiados pelas políticas de acesso e de permanência universitária, as quais, não obstante seus limites e alcances, representaram avanço rumo à inclusão social. Essa inclusão irritou bastante uma parcela conservadora da sociedade brasileira, avessa a qualquer avanço social, em especial aquele que coloque em risco a superexploração da força de trabalho. Não por acaso, a educação superior nas duas primeiras décadas deste século

conheceu, contraditoriamente, tanto a sua maior expansão, com democratização do acesso, quanto a maior ofensiva contra ela desde a década de 1960.

Afinal, pela primeira vez desde o golpe de 1964, que engatou a universidade brasileira à engrenagem produtivista do capital-imperialista, pareceu ter-se descortinado para o ensino superior público brasileiro “a universidade das múltiplas e variadas culturas nacionais do mundo latino-americano, proposta à sua crítica e constante reformulação, instrumento supremo de reavaliação do esforço nacional”, como escreveu Anísio Teixeira na orelha do livro *A universidade necessária*, de Darcy Ribeiro (1969). Darcy sempre foi um educador nacionalista, defensor da universidade plural, diversificada, humanista e socialmente compromissada com a transformação do Brasil e da América Latina.

Houve neste século a criação de IFES com propostas de transcender os limites da escala nacional e articular nossas universidades com países vizinhos e africanos, como a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), ambas com sede fora das capitais e de seus municípios metropolitanos, o que nos permitiu vislumbrar a emergência de universidades renovadas, como sonhara Darcy. O Brasil passou a receber muitos alunos de países africanos de língua portuguesa e da América Latina, sobretudo da América do Sul. No ano de 2021, havia 17.947 estudantes de outros países em instituições de ensino superior do país. A UNILAB, com 1.398 matrículas, e a UNILA, com 1.368, lideravam a lista das instituições que mais recebem estudantes estrangeiros.

O caráter espacialmente desconcentrado da expansão universitária neste século possibilitou que jovens de todo o país realizassem sua formação mais próximos ao local de residência, ao mesmo tempo que eles passaram a integrar uma rede nacional e internacional de ensino, pesquisa e extensão que lhes abriria os

horizontes. Nunca é demais lembrar que a universidade é uma das poucas instituições que atuam de forma trans e interescalar (do local ao global, simultaneamente), em função de sua própria definição e natureza, fato que se confirma por seus acordos internacionais de cooperação. Estar vinculado a uma universidade é estar articulado a essa rede que vai do local ao global, razão pela qual a articulação internacional de universidades constituiria uma das mais importantes redes para a emancipação humana, pois traria a possibilidade de enfrentar — de maneira trans e interescalar — o avanço anticivilizatório do capital, que sempre atuou em múltiplas escalas. Porém, as universidades nunca executaram essa tarefa civilizatória de se contrapor à ofensiva anti-humanitária do capital; ao contrário, sempre foram majoritariamente aderentes ao projeto dele.

As possibilidades abertas pela expansão das IFES tornaram anacrônico o velho discurso reacionário que sempre desqualificou as instituições públicas como local da baderna e reduto de “filhinhos de papai”, como costumeiramente se faz no Brasil; afinal, o perfil dos ingressantes mudou, como já destacado. E, talvez por isso, tornou-se imperativo para os arautos do mercado — portanto, da educação privada — destituí-la de seu espírito republicano e transformador e esvaziá-la, como vem ocorrendo rapidamente desde 2016 — porém, o processo é muito anterior, é bom frisar —, o que nos leva a indagar: para que (e para quem) tais universidades existem e por que elas se expandiram, mesmo em contexto adverso?

Para o capital não faz sentido, uma vez que, no PRCEEP — sustentado na superexploração da força de trabalho, na destruição da natureza e na apropriação privada dos fundos públicos — qualquer projeto republicano, inclusivo e territorialmente mais bem distribuído de educação terciária, sobretudo pública, não lhe seria uma prioridade. Ao contrário, o enfraquecimento da educação pública — em todos os níveis — cria a chance

adicional de acesso aos fundos públicos por parte dos beneficiários desse padrão de reprodução do capital (*vide* capítulo 7), o que lhes garante maior taxa de lucro.

A história de nossa formação socioespacial é a da constituição de um povo que existe apenas para ser moído pelos interesses do capital, na condição de um proletário externo superexplorado que não existe para si, mas para atender aos interesses forâneos, nos dizeres de Darcy Ribeiro (2006). Isso se agravou no PRCEEP e, sobretudo, após o golpe parlamentar de 2016. Para esse modelo de país e de economia, não é preciso haver investimentos em formação de quadros qualificados, em pesquisa, em desenvolvimento ou em inovação, aspectos que podem ficar restritos a poucos segmentos; tampouco é necessário que tais investimentos sejam territorialmente menos desiguais. Lembremos, por exemplo, que o pacote tecnológico que sustenta o agronegócio brasileiro é imposto pelos grandes *players* do setor. A ciência nacional só foi importante ao “limpar a área” para a entrada do capital-imperialista, como ocorreu com a adaptação dos Cerrados ao cultivo da soja. Depois da ação pioneira da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que custeou os riscos da pesquisa, o pacote tecnológico da “Revolução Verde” se fez hegemônico e consolidou a subordinação do agronegócio brasileiro aos determinantes externos, sem transformar o Brasil em celeiro do mundo ou em *player* relevante no cenário mundial, como querem fazer crer os arautos do setor, segundo crítica de Pastre (2022).

Esse modelo não precisa da expansão do ensino superior, muito menos exige que ela ocorra em direção às regiões menos adensadas economicamente, a lhes dar alguma esperança na desigual competição capitalista, com aproveitamento da criatividade inovadora de que esse povo é herdeiro. “Este projeto para ser implantado precisa de um povo faminto, chucro e feio” (RIBEIRO, 2019, p. 34), nos ensinou Darcy Ribeiro, quanto a um

contexto distinto, mas que se mantém atual, especialmente em razão da regressão econômica do país, a qual ampliou as formas de superexploração do trabalho e de acumulação por espoliação, que dispensam formação qualificada e generalizada da força de trabalho.

Para este livro, interessa-nos particularmente refletir sobre como a universidade pode ser um fator importante para a transformação regional socialmente emancipatória. Não faremos aqui uma revisão de literatura, já realizada por Vieira e Macedo (2022), quanto ao papel das universidades para o desenvolvimento econômico, sobretudo em sua dimensão territorial. Via de regra, observa-se que os pesquisadores do tema analisam a relação universidade-território nos marcos gerais do desenvolvimento capitalista e prospectam a aproximação das instituições de ensino às empresas líderes de setores líderes, para que se alcance o padrão de reprodução do capital dos países desenvolvidos — como se isso fosse possível para todos. É uma literatura pensada no Norte global e adaptada para os países subdesenvolvidos do Sul. A maioria dos professores-pesquisadores das universidades representa uma correia de transmissão para a sociedade latino-americana dessa ideia messiânica que nos chega acriticamente. Consideramos messiânica, porque há sete décadas esse discurso é proferido, quase consensualmente, sem que tenha promovido qualquer resultado satisfatório de aproximação de nossas economias às economias dos países desenvolvidos. Não obstante, os mesmos discursos e as mesmas práticas continuam a imperar em nossas universidades, reproduzindo ideologias forâneas.

Isso não é novidade. As teorias do desenvolvimento regional, que foram derivadas das teorias do desenvolvimento do pós-Segunda Guerra, seguem o mesmo diapasão e tentam reproduzir os modelos dos países desenvolvidos na periferia do sistema, sem levar em conta as especificidades de suas formações socioespaciais de passado colonial-escravista. As transformações do

capitalismo apontadas no capítulo segundo indicam que ele pode continuar a produzir crescentemente, dadas as tecnologias disponíveis, sem incorporar novas regiões aos circuitos produtivos dinâmicos (FAVARETO, 2022). Isso sem falar que o capitalismo passa por uma crise estrutural que coloca em risco sua própria sobrevivência (MEZAROS, 2002) e a sobrevivência da humanidade, o que torna essas teorias muito limitadas para a aplicação em países subdesenvolvidos de formação socioespacial dependente e de passado colonial.

Darcy Ribeiro, atento a tais questões, já nos alertava quanto ao caráter ideológico dessas ideias produzidas alhures, que nos conduziu “à formulação de doutrinas desenvolvimentistas propugnadoras de uma intervenção limitada no sistema econômico destinada antes a preservá-lo do que a transformá-lo” (RIBEIRO, 1970, p. 20). A crítica de Darcy Ribeiro inclui, também, a CEPAL originária e seus principais pensadores, que apresentaram, segundo ele, a versão reformista mais ousada.

O caminho para a universidade e para a transformação das regiões passa pela superação das práticas que as primeiras vêm exercendo nas últimas décadas e pela forma como se teoriza e se executa, por meio de políticas públicas, o desenvolvimento para as segundas, em consonância com as observações levantadas no parágrafo anterior, ou seja, sob influência de teorias que não ajudam na superação dos problemas estruturais do capitalismo brasileiro.

Em relação ao primeiro ponto — as práticas nas universidades —, cabe destacar, como fizeram Macedo e Silva (2022), que não existe automatismo na relação entre universidade, território e desenvolvimento econômico, sobretudo ao se levarem em conta as premissas com as quais esse desenvolvimento foi tradicionalmente teorizado, sob a crença da possibilidade de generalização do capitalismo dos países desenvolvidos à periferia do sistema. É por isso que a expansão e a interiorização do ensino

superior no Brasil no séc. XXI, tanto na graduação quanto na pós-graduação, como apontaram aqueles autores, apenas criaram a possibilidade de construção de práticas mais adaptadas às diferentes realidades regionais e que podem vir a ser socialmente transformadoras, desde que superemos a concepção mais comezinha de desenvolvimento regional por detrás das políticas concebidas no Brasil desde a década de 1950 para as regiões-alvo. E que concepção é essa? A que vê o desenvolvimento regional como mera atração de investimentos e acumulação de capital aplicada indistintamente para qualquer território que não o *core* da economia, como criticaram Macedo e Porto (2018) e Theis (2022a e 2022b). Essa visão sempre esteve presente na academia, nas diferentes áreas do conhecimento, e robusteceu a formulação das políticas públicas nos territórios sob forte influência de teorias inadequadas a essas realidades.

Os dois principais eventos da área de desenvolvimento regional no Brasil vêm há muito tempo reservando mesas-redondas e sessões temáticas para discussões e reflexões conceituais, teóricas, históricas e metodológicas sobre a agenda de pesquisa na área de planejamento urbano-regional. Um importante debate resultante desse esforço acerca do legado do acervo teórico produzido nos últimos 70 anos no campo do desenvolvimento regional vem sendo capitaneado, de alguma forma, pelos professores Rainer Randolph (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Ivo Theis (Fundação Universidade Regional de Blumenau) e Carlos Brandão (Universidade Federal do Rio de Janeiro). O segundo vem refletindo sobre o que a área entende por desenvolvimento regional. Não caberia aqui fazer um *survey* sobre a produção da área e do debate em torno do tema, que pode ser encontrado sinteticamente em Theis (2019, 2022a e 2022b) e Favareto (2022).

Ressaltamos alguns pontos que julgamos pertinentes a essa discussão, para os articular com o tema deste capítulo e com

o que consideramos importante para repensarmos a formulação de políticas de desenvolvimento regional que não sejam — como têm sido precipuamente — políticas de acumulação de capital nas regiões-alvo, mas sejam políticas de reprodução da vida que respeitem a diversidade regional em suas múltiplas dimensões (cultural, de gênero, étnica, ecológica etc.) e que sejam, portanto, emancipatórias do ponto de vista humano, autodeterminadas do ponto de vista da reprodução da vida e ambientalmente sustentáveis. Em um país federativo devem ser sobretudo coordenadas entre os diferentes níveis de governo. Para tanto, acreditamos que as IES públicas podem cumprir papel de relevo nesse outro modelo de construção das regiões que garanta o desenvolvimento para a vida e não para o capital.

O ano de 2023 começou com parte da comunidade acadêmica no Brasil se rebelando contra os critérios de classificação dos periódicos por parte da CAPES e sua possível inconsistência relativa à parametrização da importância e do impacto dos artigos científicos que são publicados nesses periódicos. A imprensa noticiou a insatisfação e as diversas manifestações e ações de professores-pesquisadores para que a CAPES reveja a classificação de seu Qualis — um conjunto de procedimentos para estratificar a produção acadêmica dos programas de pós-graduação, com base principalmente nos periódicos científicos, hierarquizados segundo importância e impacto na comunidade científica. Tamanha preocupação faz todo sentido em um modelo produtivista gestado entre nós em 1964 e que se consolidou na década de 1990. Hoje, o principal critério de avaliação do trabalho docente resume-se aos indicadores de publicação, especialmente artigos em periódico, já que a publicação de livros e capítulos de livros tem importância reduzida, e tudo mais parece ter pouca relevância.

Produzir artigos parece ter se tornado um fim em si mesmo, o que faz com que todos — ou, pelo menos, a grande maioria

— dediquem seu tempo majoritariamente a essa tarefa em nossas universidades, inclusive pós-graduandos, que deveriam estar se dedicando aos estudos, portanto, à leitura. No YouTube, cursos de como produzir artigos em poucas horas abundam, mas, “se todos estão escrevendo, quem estaria lendo?”, perguntou sarcasticamente um conhecido docente em certa ocasião.

Esse produtivismo exacerbado parece ser uma das razões para a expansão da pós-graduação ter continuado em taxa expressiva (e aparentemente ter se autonomizado), mesmo em contexto tão desfavorável, como destacamos em outro tópico. Estar vinculado à pós-graduação parece ser para a maioria — e há sentido nisso — a única maneira de sobreviver na universidade e progredir na carreira; afinal, a obtenção de recursos depende de sua produtividade acadêmica, que por sua vez depende de auxiliares de pesquisa. Número maior de pós-graduandos significa mais alunos matriculados pesquisando, portanto, mais orientandos que podem auxiliar nas pesquisas dos orientadores. Logo, maior número de orientações possibilita a produção de mais artigos, que permite acesso a mais recursos para fazer pesquisas com mais orientandos para... produzir mais artigos!

Relembramos aqui a visita que fizemos, no começo da segunda década deste século, a uma das universidades públicas, à época recém-instalada em área de expansão do agronegócio. A jovem pró-reitora de pesquisa nos disse que a única forma de manter o corpo docente em uma instituição do interior e longe dos grandes centros urbanos seria criando cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) para eles formarem seus grupos de pesquisa e se enraizarem no lugar. Possivelmente grupos de pesquisa que, ao fim e ao cabo, priorizariam a produção de artigos para terem acesso às fontes de financiamento do fundo público. O fato de o setor privado no Brasil praticamente não contratar doutores também parece um estímulo à expansão do ensino superior para absorver essa força de trabalho qualificada

que não encontra alocação compatível com sua formação no mercado de trabalho.

Somente em anos recentes a extensão vem sendo priorizada nas universidades públicas, inclusive com sua curricularização. Tal aspecto é positivo e promissor, porque é a partir dele que a universidade pode se aproximar organicamente da sociedade. Não obstante, ainda predomina a visão de uma “extensão mais mercantilizada ou com caráter assistencialista” (NOVAES, 2022, p. 35), que busca fontes externas de recursos complementares para financiamento da universidade e/ou complementação salarial do docente, cuja precarização do trabalho e corrosão salarial são visíveis (NOVAES, 2022).

O mesmo Novaes (2012 e 2021) nos lembra, no entanto, de que novas e esperançosas, porém embrionárias, experiências de extensão universitária não mercantilizadas vêm sendo conduzidas em diversas IES públicas, com objetivos de promover a emancipação do trabalho, em uma estruturação organizacional igualitária, a partir do desenvolvimento de tecnologias alternativas à “Revolução Verde” — no caso dos produtores rurais — ou do apoio à autogestão de fábricas recuperadas (nesse caso, uma possibilidade de reconversão industrial, nos termos de Dagnino (2022), para nos contrapor à desindustrialização em curso no PRCEEP). O foco é sempre buscar alternativas — nos campos e nas cidades — para além da imposição dos mercados e que gerem emprego e renda para além do capital.

Novaes cita Ignacy Sachs para lembrar a “construção de uma sociedade na qual a produção abranja todo o espectro de necessidades materiais e imateriais e o crescimento esteja subordinado à lógica das necessidades humanas” (NOVAES, 2022, p. 129). Para chegarmos a essa emancipação humana, torna-se necessário, na visão desses autores, o desenvolvimento de pesquisa com vistas ao desenvolvimento de tecnologias para além das imposições do mercado, papel que pode ser parcialmente cumprido pelas IES

em consonância com o saber inerente à classe trabalhadora. Daí a importância do conceito de Tecnociência Solidária (DAGNINO, 2020 e 2022), apresentado no final do capítulo anterior.

O próprio Dagnino aponta, não obstante, os limites da universidade e das elites científicas para esse projeto, especialmente no PRCEEP. Pedimos licença para uma longa citação do autor:

Vale ressaltar que nossa comunidade de pesquisa é bem-sucedida quando avaliada com os indicadores concebidos pelos seus pares dos países centrais em conformidade com as agendas — de ensino, pesquisa e extensão — que ela emula. O mesmo se pode dizer em relação à sua competência para elaboração de política pública. Uma consistente e longeva política “de Estado” controlada pela elite científica emulando aquele modelo logrou, pelo lado da oferta, instalar uma considerável (e “laudável”) estrutura de pesquisa e formação de pessoal. Pelo lado da demanda, ela foi aperfeiçoando ao longo de mais de cinco décadas engenhosos e generosos arranjos institucionais, que, embora não engendrem o aproveitamento dessa oferta pela empresa, servem igualmente para legitimá-la como cumpridora do papel que o modelo lhe atribui.

A intenção sincera de muitos dos integrantes da comunidade de pesquisa de promover o desenvolvimento do país se viu frustrada pela insistência da elite científica em emular um modelo cujo funcionamento é aqui obstaculizado pelo comportamento atípico da empresa local em relação àquele que se observa nos países centrais.

Por terem mantido a universidade como um enclave num território em que a classe proprietária não necessita incorporar conhecimento novo à produção, e por explorarem agendas

afastadas dos interesses e valores da classe trabalhadora, eles não foram capazes de concentrar-se naquilo que aqui promoveria o verdadeiro desenvolvimento — justo e igualitário — que desejavam. Desprezaram a demanda cognitiva embutida nas necessidades materiais da parcela da sociedade que a mantém. Assim, ao não lograrem seduzir a empresa para que aproveitasse o resultado de seu trabalho, nem prospectarem essa original e complexa demanda que permanece latente, foram-se tornando cada vez mais disfuncionais e frágeis (DAGNINO, 2022, p. 168-169).

As visões de Novaes (2012 e 2022) e Dagnino (2020 e 2022) quanto à imperiosa aproximação da universidade e da comunidade científica com a classe trabalhadora para a construção de soluções de seus problemas e para a elevação da base material de reprodução emancipada de suas vidas, presentes na definição de Tecnociência Solidária apresentada no final do capítulo 7, são próximas da que evocamos em outras oportunidades, quando reivindicamos “uma política de desenvolvimento regional para reprodução da vida e não dos mercados (MACEDO e PORTO, 2018, p. 621).

Tal política deve valorizar a diversidade regional em suas múltiplas dimensões e ser orientada à vida e ao bem viver, e não ser mero mimetismo de experiências que consideravam (e ainda consideram, ver capítulo 3) o desenvolvimento regional como acumulação de capital nas regiões fora do *core* econômico do país. É por isso que Theis (2019, 2022a e 2022b) vai afirmar, corretamente a nosso juízo, que a interpretação vigente entre nós sempre foi confundir desenvolvimento regional com crescimento econômico.

O regional deve ser pensado para além das visões de desenvolvimento que predominaram no séc. XX, inclusive aquelas

mais críticas, bem elaboradas e pensadas para a realidade latino-americana. O regional traz a marca da diversidade; só faz sentido falar em região porque há particularidades não generalizáveis na formação social. Essas particularidades trazem a marca da diversidade, que só pode sobreviver — e garantir a riqueza da nossa humanidade diversa — em uma estruturação societária que refreie o rolo compressor homogeneizante do capitalismo. Para isso, outra universidade e outra visão de política regional devem ser pensadas. Como no lembra Etges (2022):

A dimensão da particularidade se manifesta no território por meio da região, a qual se origina de formações socioespaciais que expressam características políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais também particulares, configuradas ao longo do tempo, nas diversas porções da superfície terrestre (ETGES, 2022, p. 177).

Reproduzimos aqui os parágrafos finais do texto de Macedo e Silva (2022). Com eles, encerramos o capítulo, na certeza de que a construção de outras políticas para as regiões brasileiras, no sentido da emancipação humana e da reprodução da vida em condições do bem viver, é possível. Para tanto, as IES públicas podem cumprir um papel fundamental a partir de novas práticas. Nós, professores-pesquisadores-extensionistas da área de planejamento regional e urbano, devemos repensar e teorizar outras políticas públicas verdadeiramente transformadoras, que respeitem e valorizem a diversidade regional, como também nos ensinaram Darcy Ribeiro e a professora Tânia Bacelar:

A questão regional do país passa pela valorização dos ativos que são específicos dos lugares e pela valorização da diversidade em múltiplas dimensões (ecológica, cultural, étnica, de

gênero etc.). É o entendimento da diversidade regional e social — em um país periférico, sub-desenvolvido e decadente economicamente — que deve ser refletido pelos estudiosos da área, a partir de corpo teórico robusto, para auxiliar a formulação de políticas que respeitem a singularidade dos lugares e não reproduzam receituários concebidos para realidades muito distintas. Isso não significa negar o conhecimento de fora, o que seria um contrassenso no mundo globalizado. A universidade é concebida para pensar as questões gerais, e justamente por isso pode fazer a articulação do local com o universal, a partir do entendimento da grande diversidade regional como ocorre no país.

Por fim, é bom lembrar que só faz sentido produzir conhecimento na área se ele puder ser, de alguma forma, aplicado. E a forma pela qual ele será aplicado implica disputa não apenas pelo entendimento do que seja desenvolvimento regional, mas, sobretudo, do modelo societário que se pretende construir (MACEDO e SILVA, 2022, p. 125).

O enfrentamento dessas questões definirá se o Brasil esculpirá um deus ou uma vasilha. Somos todos, todas e todes artistas!

REFERÊNCIAS

ABDAL, A. **Sobre regiões e desenvolvimento:** os processos de desenvolvimento regional brasileiro no período 1999-2010. Tese (Doutorado em Sociologia) — Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, SP, 2015.

ABDAL, A. Desenvolvimento regional no Brasil contemporâneo: para uma qualificação sobre a desconcentração industrial. Para uma qualificação do debate sobre desconcentração industrial. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo (SP), v. 36, n. 2, pp. 107-126, 2017.

ABLAS, L. A. Q., MULLER, A. E. G, SMITH, R. **Dinâmica espacial do desenvolvimento brasileiro.** São Paulo: IPR/USP, v. I, 1985.

ABLAS, L. A. Q., FAVA, V. L. **Dinâmica espacial do desenvolvimento brasileiro.** São Paulo (SP): IPR/USP, v. II, 1985.

AFFONSO, R. A crise na Federação no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre (RS), v. 15, n. 2, pp. 321-337, 1994.

ALENCAR JR., O. G. **Estado e fundo público** – a disputa entre capital e trabalho no Nordeste. Curitiba (PR): Editora CVR, 2021.

ALMEIDA, S. **Racismo estrutural**. São Paulo (SP): Sueli Carneiro, Editora Jandira. 2020.

ANDRADE, M. C. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. São Paulo (SP): Cortez, 2004 [1963].

ANGELIS, A. **Substituição tributária no ICMS** – problemas e possíveis soluções. Monografia apresentada à Federação Nacional dos Fiscos Estaduais – FENAFISCO, São Paulo (SP), mimeo, 2012.

ANTAQ – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO. **Painel de monitoramento de instalações privadas**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWNkYzYzM4MzAtMjJlNCooOTgoLThkMDUtYmVjNDI1ODAwNDgzIiwidCI6IjhlNTdmNzIzLTBINWUtNDZzMC04ZTIoLTJkNWY3YzhjMzhmNiJ9&pageName=Report-Section>. Acesso: 24 out. 2022.

ARAÚJO, T. B. Nordeste, Nordeste: que Nordeste?. IN: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. B. (ORG). **A Federação em Perspectiva**, São Paulo (SP): FUNDAP, pp. 125-194, 1995.

ARAÚJO, T. B. **Ensaio sobre o Desenvolvimento Regional Brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro (RJ): Revan, 2000.

ARAÚJO, T. B. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. IN: GUIMARÃES, P. F.; AGUIAR, R. A.; LASTRES, M. H. (orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro (RJ): BNDES, pp. 540-560, 2014.

ARUTO, P. C. **A formação socioespacial dependente a partir da superexploração da força de trabalho**: uma

abordagem metodológica. 2015. 119 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) — Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

ARUTO, P. C. **Padrão de reprodução do capital e superexploração da força de trabalho no Brasil (2003-2016):** uma análise em múltiplas dimensões espaciais. 2019. 252 fls. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) — Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

ASSESSOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. **Entrevista** [mar. 2017]. Entrevistadores: Evaldo Gomes Jr., Pedro Ramos e Rafael Pastre. Santarém (PA). 1 arquivo.mp3. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita e arquivada no Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico – CEDE/UNICAMP. Campinas (SP). Entrevista concedida para o projeto “Novas determinações produtivas, regionais e urbanas na área do cerrado brasileiro: uma avaliação sobre os efeitos das obras de infraestrutura rododiferroviárias na integração regional”. EDITAL Nº 55/2013 – PRO-INTEGRAÇÃO (CAPES/MI), termo de concessão 23038.009868/2013-76.

ATHAYDE, J. M. **O romance de um sentenciado.** Juazeiro do Norte (CE), 1952. Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=cordelfcrb&pagfis=18204>. Acesso em 26 jan. 2023.

ATHAYDE, J. M. **O estudante que se vendeu ao diabo.** Juazeiro (CE), 1975. Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=cordelfcrb&pagfis=7630>. Acesso em 25 jan. 2023.

AZEVEDO, A. de. **Vilas e cidades do Brasil colonial:** ensaio de geografia urbana retrospectiva. São Paulo (SP): FFCL/USP (Boletim de Geografia), 1956.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Nordeste 2022** — Estudos Prospectivos – Documento Síntese. Fortaleza (CE): Banco do Nordeste/IICA, 2014.

BARAT, J. Planejamento das infraestruturas de logística e transporte. **Radar – produção, tecnologia e comércio**. Brasília (DF), IPEA/Diretoria de Estudos Setoriais, nº 4, pp. 10-13, 2009.

BARBOSA, C. Semas emite licenças de terminal portuário no Pará sem ouvir comunidades afetadas. **Tapajós de Fato**, Belém (PA), 19 fe. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/02/19/semas-emite-licencas-de-terminal-portuario-no-para-sem-ouvir-comunidades-afetadas>. Acesso: 24 dez. 2022.

BARROS, L. G. **O dinheiro ou o testamento do cachorro**. Matureia (PB), 2014. Disponível em: <https://marcelocarmo674.wixsite.com/meusite/post/o-dinheiro--o-testamento-do-cachorro>. Acesso em: 26 jan. 2023.

BECKER, B. K. Amazônia: Desenvolvimento e Soberania. In: Rezende, F.; Tafner, P. (Org.). **Brasil — O Estado de uma Nação**. Rio de Janeiro (RJ): IPEA, pp. 199-250, 2005.

BECKER, B. Logística e nova configuração do território: que geopolítica será possível?. IN: DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional** – desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília (DF), Editora da UNB, pp. 267-299, 2007.

BELLUZZO, L. G. M. A transformação da economia capitalista no pós-guerra e a origem dos desequilíbrios globais. IN: CARNEIRO, R. (Org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo (SP): UNESP, pp. 33-50, 2006.

BENETTI, M. D. **Globalização e desnacionalização no agrobusiness brasileiro pós-1990**. Porto Alegre (RS): FEE, 2004.

BEHRING, E. R. Crise do capital, fundos público e valor. IN: BOSCHETTI, I. et.al. (ORG.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo (SP): Editora Cortez, 2010, p. 13-34.

BIACHI, A. P.; MACEDO, F. C. Ferrovia Nova Transnordestina e organização espacial. Fortaleza (CE), **Mercator**, v. 17, pp. 1-25, 2018.

BORON, A. A. **Império & Imperialismo** [uma leitura crítica de Michel Hardt e Antonio Negri], Buenos Aires: CLACSO, 2002.

BUAINAIN, A. M.; BATALHA, M. O. (coord.). **Cadeia produtiva do algodão**. Brasília (DF): IICA/MAPA, v. 4, 2007.

BRAGA, V. **Logística e uso do território brasileiro**: tipologia e topologia de nós logísticos e projeto da Plataforma Multimodal de Goiás (PLMG). 2013. 209 fls. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

BRANDÃO, C. A. **Território e Desenvolvimento**. Campinas, Editora da UNICAMP, 2007.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**, Documento de Referência. Brasília: SDR/MI, 2012. 77p. Disponível em: <https://goo.gl/uhpv7m>. Acesso em: 11 nov. 2016.

BUARQUE, S. C.; LOPES, A. T.; ROSA, T. C. Integração fragmentada e crescimento da fronteira Norte. IN: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. B. (ORG.). **A Federação em Perspectiva**, São Paulo: FUNDAP, pp. 93-123, 1995.

CAIADO, A. S. C. **Desconcentração industrial regional no Brasil (1985-1998)**: pausa ou retrocesso?. Tese (Doutorado em Economia) — Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

CALLADO, A. Indústria e industriais da seca. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro (RJ), 10 set. 1959, p. 14. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_06&pasta=ano%20195&pesq=industria%20da%20seca&pagfis=110472. Acesso: 27 dez. 2022.

CALLADO, A. **Entre o Deus e a Vasilha**: ensaio sobre a reforma agrária brasileira, a qual nunca foi feita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

CAMPOS, F. A. **A Arte da Conquista**: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992). Campinas: 2009. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) — Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

CANO, W. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. São Paulo (SP): HUCITEC, 3ª Ed., 1991 [1977].

CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970**, São Paulo (SP): Global/Unicamp, 1981.

CANO, W. Questão Regional e Urbanização no Desenvolvimento Econômico pós-1930. In: Encontro Nacional da ABEP, 6., 1988, Olinda (PE). **Anais...** Olinda: ABEP, v. 2, 1988, pp. 67-99.

CANO, W. **Soberania e Política Econômica na América Latina**, São Paulo (SP): Ed. UNESP, 2000.

CANO, W. Furtado: a Questão Regional e a Agricultura Itinerante no Brasil. IN: CANO, W. **Ensaaios sobre a Formação Econômica Regional do Brasil**. Campinas: Ed. UNICAMP/IE/Fecamp, 2006.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional no Brasil (1970-2005)**. 3ª ed. São Paulo (SP): Editora da Unesp, 2008.

CANO, W. **Ensaaios sobre a crise urbana no Brasil**. Campinas (SP): Editora da Unicamp, 2011a.

CANO, W. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. Rio de Janeiro (RJ), **RBEUR – Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, pp. 27-53, nov. 2011b.

CARDOZO, S. A. **Guerra Fiscal no Brasil e alterações nas estruturas produtivas estaduais nos anos 1990**. 2010. 315 fls. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2010.

CARNEIRO, R. Globalização e integração periférica. **Texto para discussão**, Campinas, nº 126, nov. 2007a. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/texto-para-discussao/dinamica-de-crescimento-da-economia-brasileira-uma-visao-de-longo-prazo> . Acesso em 14 dez. 2022.

CARNEIRO, J. D. Povos do rio Tapajós são ‘atropelados’ por corredor logístico para levar soja à China, diz estudo. **BBC Brasil**, Rio de Janeiro, 30 ago. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41102758>. Acesso em 30 out. 2022.

CASTILHO, A. L. **Partido da Terra** — como os políticos conquistam o território brasileiro. São Paulo (SP): Contexto, 2012.

CASTILHO, F. R. C.; SILVEIRA, R. F. **A guerra fiscal não interessa a ninguém**. SEFAZ. Relatório CAT. São Paulo, nº 48, 2005, p. 29-34.

CAVALCANTI, R. C. **Belezas de Brasília e a miséria do Nordeste**. Salvador (BA). Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/cordelfcrb/47113>. Acesso: 25 jan. 2023.

CHRISTALLER, W. **Central places in southern Germany**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966 [1933].

CINTRA, M. A. M. **Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte, Nordeste e Centro-Oeste)**. Campinas: IE-UNICAMP/MTE/DIEESE. Projeto de Pesquisa “O Brasil na era da Globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao Desenvolvimento” (Subprojeto IX: Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos), Relatório 3, 2007, 95 p.

CLARK, C. **The conditions of economics progress**. Londres: MacMillan and Co, 1940.

CNT — CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Plano CNT em logística**. Brasília: CNT, 2014.

COMEXSTAT. **Exportações e Importações gerais**. Brasília: Ministério da Economia. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>. Acesso em: 24 nov. 2022.

CONFAZ – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA. **Boletim de arrecadação de tributos estaduais**. Brasília: Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 24 nov. 2022a.

CONFAZ – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA. **Balança comercial interestadual**. Brasília: Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 24 nov. 2022b.

CORREA, R. L. **Organização espacial e região**. São Paulo (SP): Ática, 1986.

CORREA, R. M. Estados negociam com governo acesso a R\$ 9,5 bi de fundos regionais. **O Globo**, Rio de Janeiro, 22 maio 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/estados-negociam-com-governo-acesso-r-95-bi-de-fundos-regionais-23683978>. Acesso em: 22 jan. 2023.

COSTA, W.; et. alli. Ferrogrão com terminal em Matupá partirá ao meio as terras indígenas do Xingu. Belo Horizonte (MG): Centro de Sensoriamento Remoto, **Policy Brief**, jul. 2021. Disponível em: https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/07/Nota-MT-322_final_PT_r.pdf. Acesso em: 23 jan. 2023.

COSTA, W. M. **O estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo (SP): Editora Contexto, 1988.

DAGNINO, R. **Tecnociência Solidária** – um manual estratégico. 2ª ed., Marília (SP): Lutas Anti Capital, 2020.

DAGNINO, R. **Para explicar a tempestade e sular a bonança**. Campina Grande (PB): EdUEPB, 2022.

DELGADO, G. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio** — mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2012.

DELGADO, A. P., GODINHO, I. M. Medidas de localização das atividades e de especialização regional. IN: COSTA, J. S. (Coord.) **Compêndios de Economia Regional**. 2ª ed. Coimbra (Portugal): APDR, pp. 713-732, 2005.

DIAS, L. R. S.; SIMÕES, F. R. Infraestrutura de transportes e a alocação das atividades econômicas: um estudo do PROACESSO em Minas Gerais. **Texto para Discussão**, Belo Horizonte (MG): CEDEPLAR, 2013.

DIEGUES, A. C. Os limites da contribuição da indústria ao desenvolvimento nos períodos Lula e Dilma: uma nova versão do industrialismo periférico?. Campinas, **Economia e Sociedade** [online], v. 30, n. spe, 2021, pp. 681-711. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2021v30nesparto5>. Acesso em: 14 dez. 2022.

DINIZ, C. C. **Dinâmica Regional da Indústria no Brasil**: início de desconcentração, risco de reconcentração. Tese (Professor Titular) — Universidade Federal de Minas Gerais, CEDEPLAR, Belo Horizonte, MG.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento Poligonal no Brasil: Nem Desconcentração nem contínua Polarização. Belo Horizonte (BH), **Nova Economia**, v. 3, n. 1, pp. 35-64, set. 1993.

DINIZ, C. C.; MENDES, P. S. Tendências regionais da indústria brasileira no século XXI. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro (RJ): IPEA, n. 2640, 2021.

ESTIGARRIBIA, J. Projeto da Ferrogrão deve ser engavetado de novo, com piora do cenário econômico. **Estadão**, São Paulo (SP), 6 jun. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/projeto-ferrograo-engavetado-de-novo/>. Acesso em 03 fev. 2023.

ETGES, V. E. A dimensão multiescalar do desenvolvimento regional. In: SILVEIRA, R. L. L. S.; KARNOPP, E. (orgs.). **Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva**. São Carlos: Pedro & João Editores, pp. 155-176, 2022.

FARIA, V. O sistema urbano brasileiro: um resumo das características e tendências recentes. São Paulo (SP), **Estudos do CEBRAP**, nº 18, pp. 91-116, out.-dez., 1976.

FARIA, V. O processo de urbanização no Brasil: algumas notas para seu estudo e interpretação. **Anais do I Encontro da ABEP**, pp. 89-110, 1978.

FAVARETO, A. O desenvolvimento regional em perspectiva – uma abordagem baseada na tríade atores, ativos e instituições. In: SILVEIRA, R. L. L. S.; KARNOPP, E. (orgs.). **Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva**. São Carlos: Pedro & João Editores, pp. 17-43, 2022.

FARIA, V. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. São Paulo: **Novos Estudos CEBRAP**, nº 3, pp. 98-119., 1991.

FIORI, J. L. Formação, expansão e limites do poder global. IN: FIORI, J. **O poder americano**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, pp. 11-64, 2005.

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo** – Teoria e História. Rio de Janeiro (RJ): Editora UFRJ, 2010.

FUJITA, M., KRUGMMAN, P., VENABLES, A. J. **Spatial economy: cities, regions and international trade**. Cambridge: The MIT Press, 1999.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**, São Paulo: Editora Nacional, 17ª ed., 1980 [1959].

FURTADO, C. **O longo amanhecer** – reflexões sobre a formação do Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro (RJ): Paz e Terra, 1999.

FURTADO, C. **A construção interrompida**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GALA, P. **Complexidade econômica** – uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações. Rio de Janeiro (RJ): Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado para o desenvolvimento, 2017.

GALVAO, O. J. A. Comércio Interestadual por Vias Internas e Integração Regional no Brasil. In: XXI Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 1993, Belo Horizonte, Minas Gerais. Belo Horizonte, MG, 1993. v. I. pp. 257-279.

GALVÃO, O.J.A. Comércio Interestadual por Vias Internas e Integração Regional no Brasil, 1943-1969. **Revista Brasileira de Economia — RBE**, Rio de Janeiro (RJ), v.53, n.4, pp.523-558, out-dez. 1999

GALVÃO, O. A. Comércio inter-regional no Brasil: Do fim do arquipélago a uma integração assimétrica – 1943-2006. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro (RJ), v. 8, n. 2, maio-ago. pp. 297-319, 2021.

GOMES, H. **Potenciais e limites às políticas regionais de desenvolvimento no estado do Espírito Santo** — o apego às formas tradicionais de intermediação de interesses. 1998. 167 f. Dissertação (Mestrado em Economia) — Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória (ES), 1998.

GOMES JR. E.; ARUTO, P. C.; TONIN, V. H. Aspectos políticos da economia do desenvolvimento e do subdesenvolvimento em Wilson Cano. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 30, n.

esp., p. 637-661, 2021. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8667572>. Acesso em: 13 dez. 2022.

GOULARTI FILHO, A. **Formação econômica de Santa Catarina**. 2ª ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2007.

GOULARTI, J. G. **Desenvolvimento desigual – incentivos fiscais e acumulação em Santa Catarina**. Florianópolis (SC): Insular, 2014.

GOULATI, J. G. **Política fiscal e desoneração tributária no Brasil**. Florianópolis (SC): Insular, 2020.

GRANEMANN, S. et. al. (org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo (SP): Editora Cortez, 2012.

GUILHOTO, J. J. M.; AZZONI, C. R.; ICHIHARA, S. M.; KADOTA, D. K.; HADDAD, E. A. **Matriz de insumo-p do Nordeste e estados: metodologia e resultados**. Fortaleza (CE): Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

GUIMARÃES, E. N., LEME, H. J. De C. Caracterização histórica e configuração espacial da estrutura produtiva do Centro-Oeste. IN: HOGAN, D. J. et. al. (org). **Migrações e ambiente no Centro-Oeste**. Campinas (SP): NEPO, pp. 17-85, 2002.

HADDAD, E. A., GONÇALVES JÚNIOR, C. A., NASCIMENTO, T. B. Matriz interestadual de insumo-produto para o Brasil: uma aplicação do método IIOAS. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 11, n. 4, pp. 424-446, 2018.

HADDAD, E., PEROBELLI, F. S. Integração regional e padrão e comércio dos estados brasileiros. IN: KON, A. **Unidade e fragmentação – a questão regional no Brasil**. São Paulo (SP): Editora Perspectiva, 2002, pp. 221-246.

HADDAD, E. A.; PEROBELLI, F. S.; MOTTA, G. P.; FARINAZZO, R. A. **Estrutura de comércio inter-regional no Brasil: uma análise espacial de insumo produto para o período 1996 e 2002**. 2008. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807171627000-.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2022.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo (SP): Loyola, 1992.

HARVEY, D. **O novo Imperialismo**. São Paulo (SP): Loyola, 2003.

HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. São Paulo (SP): Edições Loyola, 2004.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo (SP): Annablume, 2005.

HARVEY, D. **Neoliberalismo – história e implicações**, São Paulo (SP): Edições Loyola, 2008.

HILFERDING, R. **O capital financeiro**. São Paulo (SP): Nova Cultural, 1985 [1910]. (Coleção Os Economistas)

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

HISTORIADORA. **Entrevista** [mar. 2017]. Entrevistadores: Evaldo Gomes Jr., Fernando César de Macedo, Pedro Ramos e Rafael Pastre. Santarém (PA). 1 arquivo.mp3. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita e arquivada no Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico – CEDE/UNICAMP. Campinas (SP). Entrevista concedida para o projeto “Novas determinações produtivas, regionais e urbanas na área do cerrado brasileiro: uma avaliação sobre os efeitos das obras de infraestrutura

rodoferroviárias na integração regional”. EDITAL Nº 55/2013 – PRO-INTEGRAÇÃO (CAPES/MI), termo de concessão 23038.009868/2013-76.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro (RJ): Livraria José Olympio Editora, 1936.

IBGE — INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de Influência das Cidades — 2007**. IBGE, Rio de Janeiro, 2008.

IBGE — INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão Regional em Regiões Geográficas Intermediárias e Imediatas**. IBGE, Rio de Janeiro, 2017.

IBGE — INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de Influência das Cidades — 2018**. IBGE, Rio de Janeiro, 2020.

IBGE — INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de Contas Regionais/SCR**. Rio de Janeiro, vários anos. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?=&t=resultados> . Acesso 24 nov. 2022a.

IBGE — INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, vários anos. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=destaques> . Acesso em: 4 out. 2022b.

IBGE — INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PAM — Produção Agrícola Municipal**. Rio de Janeiro: IBGE, vários anos. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/>

economicas/agricultura-e-pecuaria/9117-producao-agricola-municipal-culturas-temporarias-e-permanentes.html?=&t=-destaques. Acesso em: 24 out. 2022c.

JACOB, J. **The Economy of Cities**, New York: Random House, 1969.

LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto** – o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro (RJ): Edição Revista Forense, 1948.

LESSA, C. Infraestrutura e logística. IN: CARDOSO JR, J. C. **Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro** — Contribuições do conselho de orientação do Ipea. Brasília, IPEA, livro 1, pp. 77-100, 2009.

LINS, H. N. Transformações econômicas e reflexos espaciais no Brasil meridional. IN: BRANDÃO, C. A.; GONÇALVES, M. F.; GALVÃO, A. C. (ORG.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões** – o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora da UNESP, pp. 499-517, 2003.

LIPIETZ, A, BENKO, G. (ORG.). **As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica**. Oeiras: Celta Editora, 1994.

LOPES, G.; MACEDO, F. C.; MONTEIRO NETO, A. Propostas recentes de mudanças dos Fundos Constitucionais de Financiamento: em curso a desfiguração da Política nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Taubaté (SP). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 17, p. 411-423, 2021.

LOPES, G.; MACEDO, F. C. Propostas de mudanças sobre os fundos constitucionais de financiamento e a desconfiguração

progressiva dos instrumentos da política regional brasileira. Brasília (DF). **Texto para Discussão** (IPEA), v. 2841, p. 1-77, 2023.

LOURENÇO, A. L. C.; SANTOS, J. O. Desenvolvimento regional e complementaridade entre as regiões: Uma análise da matriz de comércio interestadual brasileira nos anos de 2008 e 2011. **Redes**, Santa Cruz do Sul (RS), v. 25, p. 2274-2301, 2020a.

LOURENÇO, A. L. C.; SANTOS, J. O. Comércio interestadual sob o prisma do modelo gravitacional: o efeito fronteira para o Brasil e suas regiões entre os anos de 1999 e 2008. **Estudo & Debate**, Lajeado (RS), v. 27, n. 3, pp. 20-45, 2020b.

LOURENÇO, A. L. C.; SANTOS, J. O. Análise da relação entre os níveis de renda per capita estaduais e o comércio por vias internas no Brasil: uma abordagem com dados em painel para os anos de 1998, 1999 e 2008. **Geosul**, Florianópolis (SC), v. 35, n. 74, p. 209-241, jan.-abr. 2020c.

MACEDO, F. C. **Integração e dinâmica regional**: o caso capixaba (1960- 2000). 167 fls. 2002. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2002.

MACEDO, F. C. Dinâmica regional capixaba: 1960/2003. In: CAMPOS JR., C. T. (Org.). **Transformações socioeconômicas do Espírito Santo**: uma abordagem histórica e de manifestações recentes. Vitória (ES): Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo, pp. 81-109, 2006.

MACEDO, F. **Tragédia Brasileira**. Quixadá (CE): Aluá Edições, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Fmq2g9MamMM>. Acesso: 25 jan. 2022.

MACEDO, F. C. **Inserção externa e território: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana do Brasil (1989-2008)**. 2010. 302 fls. Tese (Livre Docência). IE-UNICAMP, Campinas, 2010a.

MACEDO, F. C. Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil. **Redes**, Santa Cruz do Sul (RS), v. 15, pp. 89-114, 2010b.

MACEDO, F. C. **História econômica e organização espacial: o caso capixaba**. Goiânia (GO): Editora América: Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo, 2013.

MACEDO, F. C.; MATTOS, E. N. O papel dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. Porto Alegre (RS) **Ensaio FEE**, v.29, n. 2, pp. 355-384, 2008.

MACEDO, F. C.; ANGELIS, A. Guerra fiscal dos portos e desenvolvimento regional no Brasil. **Redes**, Santa Cruz do Sul (RS), v. 18, p. 185-212, 2013.

MACEDO, F. C. Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais do Brasil e o papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento pós-1988. Blumenau (SC), **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 1, p. 19-47, 2014.

MACEDO, F. C. Diagnóstico do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). In: Guilherme Mendes Resende. (Org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: IPEA, 2017, v. 1, p. 83-132.

MACEDO, F. C.; COELHO, V. L. P. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional e os Fundos Constitucionais de

Financiamento. Santa Cruz do Sul(RS), **Redes**, v. 20, p. 464-486, 2015.

MACEDO, F. C. M.; SAMPAIO, D. P.; PIRES, M. S. 25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento no Brasil: avanços e desafios à luz da PNDR. Santiago (Chile). **EURE - Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales**, v. 43, p. 257-277, 2017.

MACEDO, F. C.; PORTO, L. R. Proposta de atualização das tipologias da PNDR: nota metodológica e mapas de referência. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro (RJ): IPEA, n. 2414, 2018.

MACEDO, F. C.; GOMES JR., E. Padrão de reprodução do capital, território e infraestrutura de transporte no Brasil: os casos de Santarém (PA) e Itaituba (PA). **Boletim Goiano de Geografia**, v. 39, pp. 1-18, 2019.

MACEDO, F. C.; PORTO, L. R. Evolução regional do mercado de trabalho no Brasil (2002-2018): apontamentos para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Texto para Discussão** (IPEA), v. 2652, p. 1-83, 2021.

MACEDO, F. C.; VIEIRA, D.; MONTEIRO NETO, A. (org.). **Universidade e território: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI**. Brasília (DF): IPEA, 2022.

MACEDO, F. C.; SILVA J. R. Expansão do ensino superior e o campo do desenvolvimento regional no Brasil. In: SILVA, R. L. L. S.; KARNOPP, E. (orgs.). **Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva**. São Carlos: Pedro & João Editores, pp. 103-128, 2022.

MACIEL, C. S. Políticas de regulação de setores infraestruturais no governo Lula (2003-2005). IN: CARNEIRO, Ricardo.

A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. São Paulo: UNESP, pp. 276-298, 2006.

MAGALHÃES, A. S. **O comércio por vias internas e seu papel sobre crescimento e desigualdade regional no Brasil.** 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

MAGALHÃES, A. S.; DOMINGUES, E. P. **Relações interestaduais e intersetoriais de comércio no Brasil: Uma análise gravitacional e regional.** 2007. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A142.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2022.

MARICATO, E. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. Petrópolis, **Cultura Vozes**, nov.-dez., 1999, pp. 7-22.

MARINI, R. M. Dialética da Dependência. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (Org.). **Ruy Mauro Marini – vida e obra.** São Paulo: Expressão Popular, pp. 137-180, 2005 [1973].

MEDEIROS, C. A. de. **Crescimento, Inserção Externa e Estratégias de Desenvolvimento no Brasil e na China**, trabalho apresentado no Seminário Brasil-China, Rio de Janeiro, 18-19 novembro 1999, MRE/IPRI, 23 p.

MEDEIROS, C. A.; SARTI, F. Soberania, desenvolvimento e sociedade. **Economia e Sociedade** [online]. 2021, v. 30, n. spe. pp. 595-617. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2021v30nesparto1>. Acesso em 14 dez. 2022.

MELO, R. O. L.; FEITOSA, C. O. Nordeste 1952-2022: Acerto com o passado e desafios para o presente e para o futuro. IN:

VALENTE JÚNIOR, A. S.; ALVES, M. O.; SANTOS, C. R. C. **Banco do Nordeste do Brasil** — 70 anos de contribuição para o desenvolvimento regional. Fortaleza (CE): BNB, 2022, pp. 15-63.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Estudo sobre a balança das operações** interestaduais. Brasília: Ministério da Fazenda/Receita Federal, 2015. <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/search?-SearchableText=Estudo%20sobre%20a%20balan%C3%A7a%20das%20opera%C3%A7%C3%B5es%20interestaduais.%20Bras%C3%ADlia,%2024%20de%20fevereiro%20de%202015>. Acesso em: 25 abr. 2022.

MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relação Anual de Informações Sociais**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged>. Acesso em: 24 nov. 2022.

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

MONTEIRO NETO, A. Fluxos de Renda Fiscal versus Fluxos de Renda via Comércio: o que há de novo na direção e magnitude da ação redistributiva do governo federal nas regiões brasileiras?. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro (RJ): IPEA, n. 1230, 2006.

MONTEIRO NETO; SILVA, R. O.; SEVERIAN, D. **Indústria e território no Brasil:** debates, evidências e hipóteses para uma análise contemporânea. Brasília (DF): IPEA, 2021.

MONTEIRO NETO; SILVA, R. O. Estimativas do investimento microrregional por meio de variáveis proxies de crédito público: Fundos Constitucionais de Financiamento e BNDES (2000-2019). Rio de Janeiro (RJ) **Texto para Discussão**, n. 2826, p. 1-61, 2022.

MONTIBELLER FILHO, G.; GARGIONI, S. L. Desenvolvimento da região Sul do Brasil. In: MONTORO, G. C. F et. al. (orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento – Sul**. Rio de Janeiro (RJ): BNDES, 2014, pp. 310-325.

MORAES, A. C. R. **Território e história no Brasil**. São Paulo (SP): Annablume/HUCITEC, 2002.

MORANDI, A.; ROCHA, H. C. **Cafeicultura e grande indústria: a transição no Espírito Santo 1955-1985**. Vitória (ES): FCAA, 1991

MOREIRA, R. Repensando a Geografia. In: SANTOS, M. (Org.). **Novos rumos da geografia brasileira**. 4. ed. São Paulo (SP): HUCITEC, pp. 35-49, 1996.

MOURA, R.; NAGAMINE, L.; FERREIRA, G. Regic: trajetória, variações e hierarquia urbana em 2018. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro (RJ): IPEA, n. 2666, 2021.

MUELLER, C. C. Políticas governamentais e a expansão recente da agropecuária no Centro-Oeste. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro (RJ), v. 3, n. 1, pp. 45-74, 1990.

MUNIZ, D. **A invenção do Nordeste e outras artes**. 5ª ed. São Paulo (SP): editora Cortez, 2011.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro, Editora Saga, 2ª edição, 1968.

NOVAES, H. T. **Reatando um fio interrompido** – a relação universidade movimentos sociais na América Latina. São Paulo: Expressão Popular-Fapesp, 2012.

NOVAES, H. T. **Da universidade necessária à universidade para além do capital**. Marília: Lutas Anticapital, 2022.

OHMAE, K. **O fim do Estado-Nação**: a ascensão das economias regionais. Rio de Janeiro (SP): Campus, 1996.

OLIVEIRA, A. L. M. **Educação Superior brasileira no início do século XXI**: inclusão interrompida?. 2019. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma Re(li)gião**. Rio de Janeiro (RJ): Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, F. **A economia da dependência imperfeita**. 3ª ed. Rio de Janeiro (RJ): Edições Graal, 1980.

OLIVEIRA, F. O Estado e o Urbano no Brasil. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo (SP), n. 6, pp. 36-54, jun.-set., 1982.

OLIVEIRA, F. A metamorfose do arribação — fundo público e regulação autoritária na expansão do Nordeste. In: OLIVEIRA, F. **Os direitos do anti-valor** — a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis (RJ): Vozes, pp. 79-120, 1998.

OSORIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: OSORIO, J. et. al. (Orgs.). **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo (SP): Boitempo, pp. 37-86, 2012a.

OSORIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In:

OSORIO, J. et. al. (Orgs.). **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo (SP): Boitempo, pp. 103-133, 2012b.

OTTA, L. A. Uso dos Fundos é rejeitado por secretários de Fazenda. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro (RJ), 11 set. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/09/11/uso-de-fundos-e-rejeitada-por-secretarios-de-fazenda.ghtml>. Acesso: 5 jan. 2023.

PACHECO, C. A. **A Fragmentação da Nação**. Campinas (SP): Unicamp/IE, 1998.

PAULANI, L. **Brasil delivery**, São Paulo (SP): Boitempo, 2008.

PEREIRA, G. H. **Política Industrial e localização de investimentos** — o caso do Espírito Santo. Vitória (ES): EDUFES, 1998.

PEREIRA, G. H., MORANDI, A. **FUNRES e FUNDAP no Desenvolvimento capixaba**. Vitória (ES): UFES, mimeo, 1996.

PEROBELLI, F. S.; HADDAD, E. A., DOMINGUES, E. P. Interdependence among the Brazilian States: an input-output approach. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2006, Salvador. **Anais [...]**. Salvador (BA): ANPEC, 2006.

PIA/IBGE – Pesquisa Anual Industrial Anual/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Pesquisa Anual Industrial Anual/PIA**. Rio de Janeiro, vários anos. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9042-pesquisa-industrial-anual.html?=&t=destaques>. Acesso 24 dez. 2022.

PITHAN, J. Importação sobe até 633% onde o ICMS foi reduzido. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A3, 14 out. 2010.

PORTUGAL, R. O retorno dos que nunca foram: propostas para instituições de desenvolvimento regional. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro (RJ), v. 13, pp. 83-102, 2018.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil Contemporâneo**, 18ª Ed., São Paulo: Brasiliense, 1983 [1942].

PRADO, S. A. “Federação inconclusa”: o papel dos governos estaduais na Federação brasileira. In: REZENDE, F. (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. São Paulo, Editora da FGV, pp. 120-197, 2013.

PRADO, S., CAVALCANTI, C. E. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo (SP): Fundap/FAPESP; Brasília (DF): IPEA, 2000.

PUTNAN, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro (RJ): FGV, 1996.

RECEITA FEDERAL. **Arrecadação das receitas federais — 1994 a 2021**. Brasília (DF): Receita Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/serie-historica>. Acesso, 25 dez. 2022.

REPRESENTANTE DO SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS. **Entrevista** [mar. 2017]. Entrevistadores: Evaldo Gomes Jr., Fernando César de Macedo, Pedro Ramos e Rafael Pastre. Santarém (PA). 1 arquivo.mp3. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita e arquivada no Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico – CEDE/UNICAMP. Campinas (SP). Entrevista concedida para o projeto “Novas determinações produtivas, regionais e urbanas na área do cerrado brasileiro: uma avaliação sobre os efeitos das obras de infraestrutura rodoferroviárias na integração regional”. EDITAL Nº

55/2013 – PRO-INTEGRAÇÃO (CAPES/MI), termo de concessão 23038.009868/2013-76.

REZENDE, F. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, F. A. (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. São Paulo (SP): Editora da FGV, pp. 14-65, 2013.

RIBEIRO, D. **A universidade necessária**. Rio de Janeiro (RJ): Editora Paz e Terra, 1969.

RIBEIRO, D. **As Américas e a civilização** – processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos. Rio de Janeiro (RJ): Civilização Brasileira, 1970.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo (SP): Cia das Letras, 2006.

RIBEIRO, D. **Sobre o óbvio**. Marília (SP): Editora luta Anti Capital, 2019.

ROFMAN, A. **Desigualdades regionales y concentración económica** – El caso argentino. Buenos Aires: Ediciones Siap – Planteos, 1974.

SACHS, I. **Espaços, tempos e estratégias de desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1987

SAIBA MAIS. **Consórcio Nordeste defende uso de recursos do BNB para financiar empréstimos a estados; aporte chegaria a R\$ 15 bilhões**. Disponível em: <https://saibamais.jor.br/2022/12/consorcio-nordeste-defende-uso-de-recursos-do-bnb-para-financiar-emprestimos-a-estados-aporte-chegaria-a-r-15-bilhoes/>. Acesso 5 jan. 2023.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo (SP): Editora Cortez, 2010a.

SALVADOR, E. Crise do capital e o socorro do fundo público. IN: BOSCHETTI, I. ET. AL. (ORG.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Editora Cortez, pp. 35-63, 2010b.

SAMPAIO Jr., P. A. **Entre a nação e a barbárie**: os dilemas do capitalismo dependente. Petrópolis (RJ): Vozes, 1999.

SAMPAIO Jr., P. A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. IN: MACEDO, F. C.; et. al. (orgs.). **Imperialismo, Subdesenvolvimento e Território: dimensões teóricas, históricas e empíricas**. Curitiba (PR): CRV; Campinas (SP): Unicamp, pp. 123-133, 2021 (Coleção Centros e Núcleos)

SAMPAIO, P. D. Economia brasileira no início do século XXI: desaceleração, crise e desindustrialização (2000-2017). **Semestre Económico**, 22(50), pp. 107-128, 2019. disponível em: <https://doi.org/10.22395/seec.v22n50a6>. Acesso em: 14 dez. 2022.

SANTA CATARINA. **Lei Orçamentária Anual (LOA) – 2023**. Florianópolis (SC): ALESC, 2022. Disponível em: https://www.alesc.sc.gov.br/sites/default/files/arquivos_orcamento/LOA%202023_Anexos_pesquisavel.pdf . Acesso em: 14 dez. 2022.

SANTOS, M. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo (SP), n. 54, pp. 35-59, jun. 1977.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo, Nobel, 1985.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil** — Território e sociedade no início do século XXI. 15ª ed. Rio de Janeiro (RJ): Editora Record, 2011.

SERRANO, F.; MEDEIROS, C. A. Inserção Externa, Exportações Crescimento no Brasil. IN: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A. (org.). **Polarização mundial e Crescimento**. Petropólis (RJ): Vozes, pp. 105-134, 2001.

SILVA, J. M. F. **Peleja de Joaquim Jaqueira com João Melquiades**. Juazeiro do Norte (CE), 1951. Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/cordelfcrb/5261>. Acesso em 25 jan. 2023.

SILVA JR., F. (Júnior do Cordel). **Os estados do Brasil**, s/d. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/os-estados-do-brasil/161145>. Acesso em; 25 jan. 2022.

SILVA, M. F. **A carta de Getúlio**. Itabuna (BA), s/d. Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/cordelfcrb/36474>. Acesso em 25 jan. 2022.

SILVA, G. F. **Presidente João Teimoso**. Rio de Janeiro (RJ). Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=cordelfcrb&pagfis=45456> . Acesso em 25 jan. 2023.

SINGER, P. **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana**. São Paulo (SP): Editora Nacional, 1968.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo (SP): Brasiliense, 1979.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro (RJ): Bertrand, 1988.

SORMANI, H. Formación social y formación espacial: hacia una dialéctica de los asentamientos humanos. **Estudios Sociales Centro Americanos**, Costa Rica, v. 6, n. 17, pp. 147-173, maio-ago. 1977.

SUFRAMA — Superintendência da Zona Franca de Manaus. **Indicadores de desempenho do Polo Industrial de Manaus (2016-2021)**. Ministério da Economia/SUFRAMA, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/indicadores/caderno_de_indicadores_janeiro_dezembro_2021_gerado_10-02-2022_.pdf. Acesso 24 abr. 2022.

TAPAJÓS DE FATO. Decisão da justiça de Santarém mantém revisão do plano diretor que autoriza a construção de portos no Lago do Maicá, em área de preservação ambiental. **Tapajós de Fato**, Santarém (PA), 30 maio 2022. Disponível em: <https://www.tapajosdefato.com.br/noticia/828/decisao-da-justica-de-santarem-mantem-revisao-do-plano-diretor-que-autoriza-a-construcao-de-portos-no-lago-do-maica-em-area-de-preservacao-ambiental>. Acesso em 30 out. 2022.

TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia americana. **Revista de Economia Política**, v. 5 n. 2, abr.-jun. São Paulo (SP), pp. 5-15, 1985.

TAVARES, M. C.; BELLUZZO, L. G. M. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, J. L. (org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, pp. 111-138, 2004.

TEIXEIRA, A. O movimento de industrialização nas economias centrais no pós-guerra. **Texto para Discussão**, n. 25. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1983.

TERRAS DE DIREITOS. **Sem licença para destruição** – Cargill e violação de direito no Tapajós. Santarém (PA), Terra

de Direitos, 2021. Disponível em: <https://semlicencaparacargill.org.br/assets/estudo-completo-cargill-santarem.pdf>. Acesso em 11 nov. 2022.

THEIS, I. M. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. **Redes**, Santa Cruz do Sul (RS), v. 24, n. 3, p. 334-360, set. 2019.

THEIS, I. M. Desenvolvimento regional – desafios teórico-metodológico e políticos. In: SILVEIRA, R. L. L. S.; KARNOPP, E. (orgs.). **Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva**. São Carlos: Pedro & João Editores, pp. 45-71, 2022a.

THEIS, I. M. Hic et nunc: qual concepção de desenvolvimento quando se trata de desenvolvimento regional?. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, rio de Janeiro (RJ), v. 24, n. 1, <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202224pt>, 2022b.

UNCTAD. UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report**. Genebra, United Nations Publication, 2003.

UNCTAD. UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Trade and Development Report — 2005**, Nova York/Genebra, UNCTAD, 2005, 174 p. Disponível em: www.unctad.org/en/docs/trd2005_en.pdf . Aceso em: 14 dez. 2022.

VAINER, C. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial. In: XII Encontro Nacional da ANPUR, Belém. **Anais...**, Belém (PA), 2007, 1 cd-room.

VARSANO, R. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro (RJ): IPEA, n. 500, 1997.

VASCONCELOS, J. R. Matriz do fluxo de comércio interestadual de bens e serviços no Brasil –1998. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro (RJ): IPEA, n. 783, 2001.

VASCONCELOS, J. R.; OLIVEIRA, M. A. Análise da matriz por atividade do comércio interestadual no Brasil: 1999. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro (RJ): IPEA, n. 1159, 2006.

VEREADOR O1. **Entrevista** [mar. 2017]. Entrevistadores: Evaldo Gomes Jr., Pedro Ramos e Rafael Pastre. Itaituba (PA). 1 arquivo. mp3. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita e arquivada no Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico – CEDE/ UNICAMP. Campinas (SP). Entrevista concedida para o projeto “Novas determinações produtivas, regionais e urbanas na área do cerrado brasileiro: uma avaliação sobre os efeitos das obras de infraestrutura rodoferroviárias na integração regional”. EDITAL Nº 55/2013 – PRO-INTEGRAÇÃO (CAPES/MI), termo de concessão 23038.009868/2013-76.

VEREADOR O2. **Entrevista** [mar. 2017]. Entrevistadores: Evaldo Gomes Jr., Pedro Ramos e Rafael Pastre. Itaituba (PA). 1 arquivo. mp3. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita e arquivada no Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico – CEDE/ UNICAMP. Campinas (SP). Entrevista concedida para o projeto “Novas determinações produtivas, regionais e urbanas na área do cerrado brasileiro: uma avaliação sobre os efeitos das obras de infraestrutura rodoferroviárias na integração regional”. EDITAL Nº 55/2013 – PRO-INTEGRAÇÃO (CAPES/MI), termo de concessão 23038.009868/2013-76.

VIEIRA, D. J. Um estudo sobre a Guerra Fiscal no Brasil. 2012. 218 fls. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) — Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

VIEIRA, D. J.; MACEDO, F. A. Crescimento e configuração regional do sistema de ensino superior brasileiro no século XXI. In: MACEDO, F. C.; MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. (org.). **Universidade e território: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI**. Brasília: IPEA, 2022, p. 29-94.

VIerno, L. **Semeadas e ladrilhadas: vilas e cidades no Brasil colônia**. 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, SP, 2005.

ZENIO, F. **Sedição de Juazeiro – 1914**. Juazeiro do Norte (CE): HB Gráfica, set. 2013.

ANEXO DO CAPÍTULO 3³⁷

A fim de ilustrar os argumentos, os esquemas a seguir apresentam como se processam a geração e a transferência de receitas com a guerra fiscal na sua versão comercial-importadora, bem como a apropriação privada dos incentivos concedidos. Considera-se, inicialmente, que as alíquotas-padrão do país sejam: 18% sobre o valor das importações; 18% para as operações realizadas no mercado interno (dentro de cada estado); e 12% para as operações interestaduais³⁸.

Antes de tudo, não é demais lembrar que o ICMS é imposto não cumulativo, isto é, do imposto devido a cada operação de venda ou saída de mercadorias do estabelecimento abate-se o imposto pago nas operações anteriores (de compras ou entradas de mercadorias). Esse mecanismo é jurídica e contabilmente denominado como compensação e é feito na escrita fiscal das empresas pelo sistema de débitos e créditos, lançando-se a

37 O autor agradece imensamente ao economista e fiscal de renda da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo que construiu esses exemplos para o artigo que ambos escreveram conjuntamente (ver MACEDO; ANGELIS, 2012). artigo que foi adaptado e ampliado para elaboração do capítulo 3.

38 Para comodidade de raciocínio, não consideramos as demais alíquotas do ICMS vigentes no Brasil como, por exemplo, a alíquota de 7% incidente sobre as operações de saídas de mercadorias para os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e para o estado do Espírito Santo.

débito o imposto devido nas saídas de mercadorias e, a crédito, o imposto pago nas aquisições (ou entradas) de mercadorias. Após certo período de apuração, normalmente um mês, recolhe-se ao governo o saldo representado pelo excesso de débitos sobre créditos³⁹.

Essa breve nota técnica é necessária para que se compreenda como os incentivos fiscais para atração de importações deturpa o clássico princípio da compensação de débitos por créditos promovendo, além da transferência de receitas tributárias de um estado para outro, a apropriação privada de parcela da receita transferida, tudo isso em desacordo com a Constituição Federal. O mecanismo de transferência ou apropriação de receitas por meio dos incentivos recentemente utilizados na guerra dos portos opera pela conjugação do diferimento do ICMS a recolher na importação com a introdução de créditos outorgados nas remessas interestaduais de mercadorias, conforme exemplificado a seguir.

SITUAÇÃO 1: operações sem incentivo à importação e com utilização de porto do estado onde se localiza a empresa

Fábrica XYZ situada no Estado A realiza importação de insumos através do Porto A, também situado neste estado. Posteriormente vende o seu produto acabado dentro do próprio estado. Assim, o tesouro do Estado A se apropria de uma receita de \$ 360 provenientes dos recolhimentos do ICMS ocorridos

39 Pode ocorrer a hipótese dos créditos superarem os débitos, a exemplo das empresas exportadoras ou daquelas com preponderância de vendas interestaduais com alíquotas inferiores. Nesses casos, o recomendável é que o tesouro do estado de origem devolva o excesso de créditos às empresas sob a forma conhecida por ressarcimento de créditos acumulados. Esta providência faz evitar a cumulatividade do ICMS nestas empresas.

em dois momentos distintos: primeiramente \$ 180 sobre o valor da mercadoria importada quando do seu desembaraço e, em seguida, mais \$ 180 sobre o valor agregado de \$ 1000 gerado internamente pela Fábrica XYZ em seu processo produtivo. O ônus fiscal total da operação, para a fábrica, é de \$ 360, transferidos em suas faturas para o próximo adquirente da cadeia.

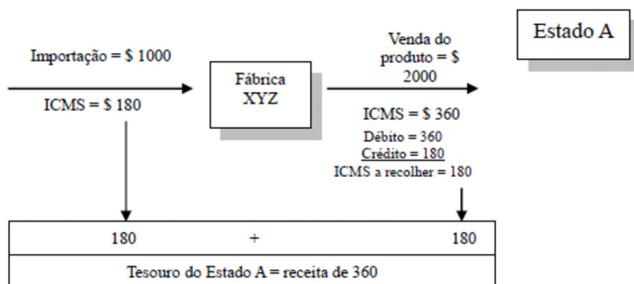


Figura 1: esquema das operações sem incentivo às importações e com utilização do porto dentro da UF onde se localiza a empresa

SITUAÇÃO 2: operações sem incentivo à importação, mas com utilização de porto de outro estado

Ao invés de importar por seu estado, a Fábrica XYZ decide abrir filial no Estado B e efetuar suas importações pelo porto daquele estado⁴⁰. Não há incentivos fiscais no Estado B. Nessa situação, a filial — que é um estabelecimento comercial — após

40 Ao invés de abrir uma filial, a Fábrica XYZ poderia contratar os serviços de uma tradinge, por ela, efetuar suas importações nas modalidades por conta e ordem (vide Instrução Normativa SRF nº 225, de 18 de outubro de 2002) ou por encomenda (vide Instrução Normativa SRF nº 634, de 24 de março de 2006). Ambas produzem diferentes efeitos tributários cuja explanação extrapola os limites deste trabalho. O que se pretende chamar a atenção é a segunda modalidade, importações por encomenda, cujos efeitos tributários, no caso do ICMS, são equivalentes à abertura de uma filial em outro estado no exemplo aqui tratado.

os procedimentos de desembaraço e o pagamento do ICMS sobre suas importações ao Estado B, remete os insumos importados para sua matriz no Estado A, onde ocorrerá a sua industrialização. Nessa operação interestadual de \$ 1000, incidirá a alíquota de ICMS de 12% a favor do Estado B. A Fábrica XYZ recebe a mercadoria e, após empregá-la em seus processos, vende o produto acabado dentro do Estado A agregando valor de \$ 1000 à sua produção. Em seus registros fiscais, efetua os lançamentos a crédito e a débito destas operações, recolhendo \$ 240 para o tesouro de seu estado (Figura 2).

Da receita total de \$ 360, antes integralmente apropriados pelo Estado A, \$ 120 passaram a ser apropriados pelo Estado B, restando, agora, \$ 240 para o primeiro estado. O deslocamento da importação para outro estado, neste caso, não alterou a carga fiscal total para o conjunto das empresas XYZ, mas redistribuiu as receitas do ICMS entre os dois estados. Por isso, para que o deslocamento seja atrativo, a carga fiscal total para a Fábrica XYZ deve ser reduzida, o que pode ser obtido por incentivos fiscais oferecidos pelo Estado B, como veremos no próximo exemplo.

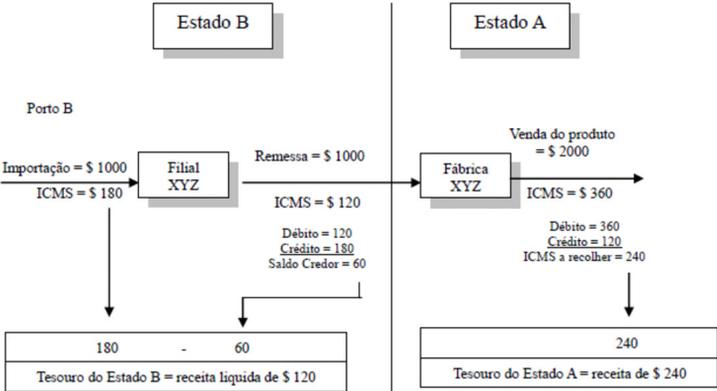


Figura 2: Esquema das operações sem incentivo às importações, mas com utilização de porto fora da UF onde se localiza a empresa

SITUAÇÃO 3: operações com incentivo à importação e com utilização de porto fora do estado onde se localiza a empresa — a “guerra dos portos”

Suponhamos que, partindo-se da SITUAÇÃO 2, o Estado B adote as seguintes medidas: concede um diferimento do ICMS incidente nas importações no ato do desembarco aduaneiro para recolhimento posterior no momento em que a mercadoria sair do seu estabelecimento com destino a outro estado, no caso, à sua matriz localizada no Estado A. Ao mesmo tempo, ao efetuar essa remessa, poderá lançar um crédito outorgado de 9% do valor da operação, juntamente com o débito normal da operação. Nota-se que o direito ao crédito de 18%, sobre a mercadoria importada, continua valendo (trata-se do imposto incidente na operação anterior, apenas o débito foi diferido para momento posterior). Nesse caso, o ônus fiscal total do contribuinte foi reduzido para \$ 270 compostos por \$ 30 recolhidos ao Estado B e \$ 240 recolhidos ao Estado A.

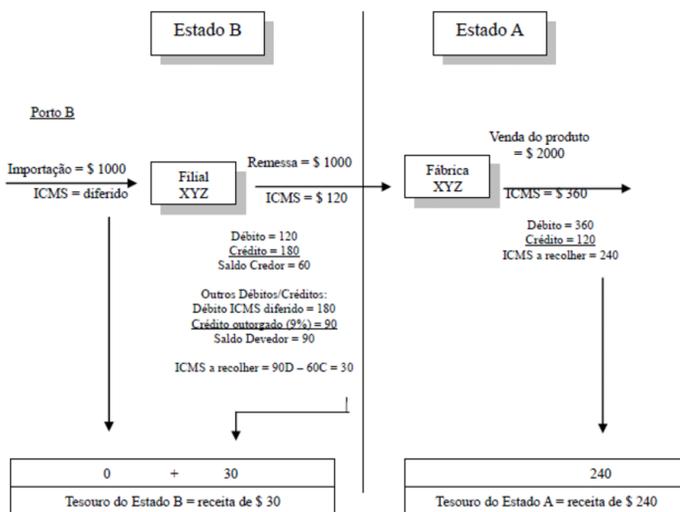


Figura 3: esquema das operações com incentivo às importações e com utilização do porto fora da UF onde se localiza a empresa – a guerra dos portos

Ao compararmos esta situação ao exemplo descrito na SITUAÇÃO 1, observa-se que, além de o deslocamento do canal de importação para o Estado B prejudicar a arrecadação do Estado A, o contribuinte é beneficiado com uma economia fiscal da ordem de \$ 90 que deixaram de ingressar aos cofres públicos. Esses \$ 90 decorrem de uma verdadeira engenharia fiscal montada pelo Estado B a seguir descrita.

O diferimento do ICMS na importação para a saída interestadual da mercadoria importada impede o surgimento de créditos acumulados na filial da Fábrica XYZ instalada no Estado B por conta dos incentivos fiscais. Esse diferimento anula o respectivo crédito de \$ 180 da operação anterior. Dessa sorte, o imposto devido à alíquota de 12%, na operação da saída interestadual da mercadoria para o Estado A, gera um montante de \$ 120 que seriam normalmente recolhidos ao Estado B. Em contrapartida, esse é o montante do crédito transferido para a matriz no Estado A. Reside aqui uma das grandes armações da guerra fiscal: o crédito outorgado de 9% não reduz a alíquota de 12% na operação interestadual, mas reduz o recolhimento do remetente para \$ 30, transformando a alíquota aparente de 12% em uma alíquota real de 3%. Essa circunstância normalmente não é informada na nota fiscal, ocorrendo, tão somente, na escrita fiscal nos livros da filial da Fábrica XYZ, a remetente. Por esse mecanismo, o Estado A, ao aceitar o integral creditamento dos \$ 120 na escrita fiscal nos livros da Fábrica XYZ, na verdade está perdendo arrecadação, uma vez que o respectivo crédito não tem integral contrapartida na origem, onde, de fato, é menor, da ordem de \$ 30. Em resumo, o Estado A perde duas vezes: a) na simples passagem da importação para o Estado B, situação em que este estado passa a apropriar parte da sua receita; e b) nos créditos outorgados concedidos pelo Estado B. Nota-se que não há manipulação direta de alíquotas. O que ocorreu, na verdade, foram duas manipulações jurídico-tributárias estranhas à lógica da tributação do valor agregado. A primeira, a introdução

de um crédito fictício no meio da cadeia produtiva, o crédito outorgado, e, a segunda, o deslocamento do momento do recolhimento do imposto devido na operação de importação. A conjugação dessas duas medidas produz o efeito líquido de reduzir os recolhimentos da empresa importadora.

Nessa situação observa-se que o Estado B, que em princípio não teria atratividade para captar as importações, ao oferecer os incentivos indicados, passou a perceber receitas da ordem de \$ 30 que para ele, antes, inexistia. Em contraposição o Estado A reduziu a sua receita de \$ 360 para \$ 240. No agregado, a arrecadação total das operações baixou de \$ 360 (Situação 1) para \$ 270 (Situação 3). Ou seja, a diferença entre a arrecadação da Situação 1 para Situação 3 é da ordem de \$ 90, equivalentes ao crédito presumido concedido pelo Estado B, dos quais \$ 30 foram apropriados pelo Estado B. Os \$60 restantes não estão nos cofres do Estado A nem no do B; foram parar justamente na caixa da filial da Fábrica XYZ instalada no estado que concedeu o benefício. A perversidade deste mecanismo consiste no fato de que a empresa privada apropria-se do imposto que, ao final da cadeia, é integralmente pago pelo consumidor final. Ou seja, o cidadão comum paga o imposto cuja apropriação se distribui entre a empresa privada e os Estados A e B.

Sobre o livro

Projeto Gráfico e Editoração	Leonardo Araújo
Capa	Leonardo Araújo
Formato	15 x 21 cm
Mancha Gráfica	11 x 16,8 cm
Tipologias utilizadas	Constantia 12 pt

Ao abrir-se suas páginas e perscrutar-se seu conteúdo, o/a leitor/a deparar-se-á com uma original e ousada proposta de interpretação do processo recente de organização socioespacial do Brasil, a partir de uma bem-sucedida aproximação da Economia com a Geografia e a História. Embora pretender sintetizar em poucas linhas o que se encontrará nos oito capítulos do livro seja uma tarefa inglória, percebe-se que se está diante de uma formidável tentativa de desvelar os movimentos subjacentes ao desenvolvimento regional brasileiro nas duas primeiras décadas do séc. XXI.