



A ECONOMIA POLÍTICA DA NOVA POLÍTICA REGIONAL BRASILEIRA

Ivo Marcos Theis

PPGDR/FURB & PPGDAS/UNIFAP | E-mail: theis@furb.br

Resumo geral: Os resultados das eleições brasileiras de 2022, com a vitória de uma ampla coalização contra a extrema direita então no poder, propiciaram condições mínimas para que fossem desencadeadas ações visando o enfrentamento dos graves problemas sociais, econômicos e ambientais decorrentes da desativação, parcial ou integral, de órgãos de governo nos anos 2015-2022, produto de deliberado desmonte do aparato estatal. Assim, um conjunto considerável de medidas, em diversas frentes, e sob as condições precárias de funcionamento do aparato estatal, acabaria sendo posto em marcha já nos primeiros meses do novo governo. Entre tais medidas merecem destaque algumas importantes iniciativas que recuperavam a preocupação com as disparidades sociais no território, a “problemática regional”.

Historicamente, o tema do desenvolvimento regional se tornaria relevante no Brasil apenas quando a polarização geoeconômica – e suas consequências sociais – revelaria a concentração irrefreável de rendas e ativos na Região Concentrada (Santos; Ribeiro, 1979). Aí se manifestariam as crescentes desigualdades socioeconômicas que condenavam o entorno – a imensa periferia – à condição de provedor de recursos humanos e matérias-primas para um processo de acumulação cujo epicentro passaria a localizar-se na macrorregião Sudeste. Dadas as vicissitudes do capitalismo periférico brasileiro, as tentativas – em geral, malsucedidas – de industrialização nas demais macrorregiões não conduziram à redução das assimetrias no território, mas acabariam mesmo por esgarçá-las. Isso não quer dizer que não houvesse, em um ou outro momento, louváveis iniciativas de intervenção na organização do território. No entanto, elas aparecem mais como exceções do que como pontos culminantes de uma trajetória exitosa de mobilização dos ativos regionais (Portugal; Silva, 2020; Theis; Butzke, 2023). Disso resultaria que, enquanto inúmeros governos se sucediam, pessoas e ativos se iam concentrando no Sudeste brasileiro sem que se lograsse um adequado ordenamento do território. O frequente malogro de políticas explícitas de desconcentração econômica, que têm o ordenamento do território em mira, pode ser devido às tendências à concentração em consequência das políticas implícitas, com destaque para a política econômica. Com efeito, políticas econômicas de corte liberal (e inclusive desenvolvimentistas) sinalizam ao capital que este dispõe de condições para reproduzir-se *onde* estão disponíveis

equipamentos e fornecedores e serviços complementares, ou seja, *onde* o meio-técnico-científico-informacional se encontra mais avançado (Santos, 2006).

A PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional), instituída em 2007, foi uma dessas iniciativas de intervenção no território para refrear os efeitos nefastos da política econômica. De fato, com a PNDR I e com a PNDR II – a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional –, durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff, anunciava-se uma tentativa de reorganizar o território a partir da preocupação com uma distribuição mais equitativa de pessoas e ativos no território (Brandão, 2020; Macedo; Porto, 2021). Contudo, a desarticulação de significativas frentes de atuação do governo federal nos anos 2015-2022 alcançaria, também, a política de reorganização territorial, levando à descontinuidade das PNDR I e PNDR II.

Tendo-se este quadro como pano de fundo, procurar-se-á debater nesta Sessão Livre as recentes medidas que recuperam a preocupação com as disparidades (econômicas, sociais...) no território, assim como também as perspectivas de enfrentamento da “problemática regional” em um contexto de preservação das relações (sociais de produção, entre Estado e sociedade etc.) que têm produzido as desigualdades no território.

PALESTRA 1 – A ECONOMIA BRASILEIRA NO SÉCULO XXI E A POLÍTICA REGIONAL

Fernando César de Macedo

IE/UNICAMP | E-mail: fcmacedo@unicamp.br

A economia brasileira no século XXI apresenta crescimento econômico ciclotímico, mas tanto nos períodos de recessão/estagnação quanto nos de bom desempenho de seu produto interno, observa-se a preponderância das atividades ligadas às exportações de commodities agrominerais. O comércio exterior tem sido, portanto, um importante vetor na nossa organização socioespacial, 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.

Partimos da hipótese de que um novo padrão de organização territorial se manifesta no Brasil no início do século XXI (Macedo, 2023). Tal 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, predomínio das grandes corporações na estruturação dos espaços regionais e urbanos, e maior organização dos movimentos sociais em defesa da diversidade e dos diferentes modos de organização da vida nos territórios que são afetados pelas exportações de commodities, a exigir um outro modelo de crescimento. Há, portanto, um processo prenhe de contradições, mas que no geral apontam para uma maior interiorização do país. Esse interior, no entanto,

apesar de muito impactado por esse processo, não se beneficia dele como poderia, o que exige políticas específicas para ele.

O objetivo de nossa palestra é apresentar a dinâmica regional do Brasil e as mudanças em sua organização socioespacial. Buscaremos refletir em que medida as ações e as políticas do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) são ou não aderentes ao padrão de organização socioespacial com maior interiorização do país, e se são capazes de promover um desenvolvimento regional mais justo e igualitário, que crie oportunidades para a hinterlândia das áreas economicamente dinâmicas para que elas não sejam meras plataformas de geração de excedentes exportáveis. Dentre as ações do MIDR que pretendemos comentar destacam-se o Programa de Desenvolvimento das Capacidades para Integração e Desenvolvimento Regional (Portaria nº 1.642, de 9 de maio de 2023), o Programa Cidades Intermediadora, e as ações para desconcentrar territorialmente a indústria dentro da Política Nova Indústria Brasil do governo federal.

PALESTRA 2 – POLÍTICA REGIONAL E O PROGRAMA CIDADES INTERMEDIADORAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Carlos Antônio Brandão

IPPUR/UFRJ | E-mail: brandaoufrj@gmail.com

O Governo Federal lançou, através do seu Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), no final de 2024, o “Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional” que requer aprofundado exame e amplo debate pela comunidade científica e a sociedade. Estando inserido no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), foi aprovado pelo Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, grupo responsável pela implantação da PNDR.

O Programa Cidades Intermediadoras foi desenvolvido pela Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial do MIDR, com o apoio das superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste. Essas autarquias federais ajudaram a identificar o problema central que precisava ser abordado, com base em um plano estratégico feito antes de iniciar o projeto, coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). No caso das regiões Sul e Sudeste, que não possuem superintendências, o parceiro foi o Consórcio de Integração Sul e Sudeste (COSUD). Na primeira fase do programa foram escolhidas 26 “cidades intermediadoras”, dos 26 estados da federação, a partir de um recorte territorial das regiões geográficas imediatas, conforme a definição do IBGE adotada na pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC). Na classificação do programa, a cidade intermediadora recebe o nome de “município-vetor” da região imediata.

O Programa almeja se constituir em uma oportunidade para a construção de maior coesão territorial, produtiva, social, econômica e política, inter e intrarregional, ao buscar induzir processos de impulso e estímulo para o desenvolvimento nas cidades eleitas e suas

respectivas hinterlândias. O mesmo procura estabelecer vetores de desenvolvimento em nível sub-regional, a fim de reduzir as desigualdades entre os municípios de uma mesma região, sendo estruturado em três eixos fundamentais para enfrentar os desafios regionais dos municípios: a integração produtiva, a oferta de serviços públicos e as melhorias na urbanização.

Pretende-se na palestra levantar alguns pontos centrais a serem debatidos: Qual a metodologia utilizada e quais os critérios para a eleição destas 26 cidades-vértice nesta primeira versão do programa? Quais as reais potencialidades para as cidades eleitas atuarem como intermediadoras de bens e serviços nos seus entornos, articulando suas respectivas hinterlândias? É necessário debater amplamente este programa com a sociedade brasileira e no âmbito do XXI ENANPUR.

PALESTRA 3 – A RETOMADA DA POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (PNOT) E SEUS DESAFIOS

Cidonea Machado Deponti

PPGDR/UNISC | cidonea@yahoo.com.br

A elaboração da PNOT teve início em 1999 e passou por um primeiro ciclo de estudos que se estendeu até 2008. Contudo, a primeira tentativa de implementar a PNOT em sua forma mais abrangente, iniciada em 2003, foi abandonada em 2009 e não teve continuidade. Recentemente, ao longo dos anos de 2020 e 2021, foram feitas tentativas de retomar a PNOT. No entanto, condições adversas levaram à redução desses esforços a um projeto piloto em uma área específica. O piloto da PNOT deveria ter sido realizado na Transamazônica, mas até 2024 não saiu do papel.

Neste ano, após a criação do grupo interministerial pelo Decreto de 14 de fevereiro de 2024, responsável pelo assessoramento técnico e coordenação interministerial no MIDR, será formulado um Plano de Ordenamento do Território, a pedido do Presidente da República, no Rio Grande do Sul, em função do desastre climático de maio de 2024, tendo em torno de 12 meses de duração. Entretanto, até o momento a PNOT ainda não foi efetivamente implementada. Tanto as tentativas iniciais no início do século XXI quanto os recentes esforços de retomada são apenas fases de elaboração e de discussão da política nacional. A definição da PNOT é um desafio complexo, pois envolve diversas dimensões e aspectos do desenvolvimento territorial. Ademais, é de crucial importância essa política como instrumento para promover o crescimento econômico, a justiça social e o desenvolvimento sustentável. Portanto, apesar das tentativas anteriores terem sido abandonadas ou esquecidas ao longo dos anos, a recente retomada talvez demonstre um comprometimento renovado com o ordenamento do território brasileiro (ALVES, 2023).

A PNOT enquanto propósito de ordenamento do território nacional por meio do planejamento territorial permanece como ideia, mas não houve avanço na elaboração e na implementação. Outro ponto relevante diz respeito à orientação do ordenamento territorial visando ao uso

sustentável dos recursos naturais e à melhoria da qualidade de vida das pessoas. Embora tenham sido realizados avanços nessa área nos últimos anos, ainda existem desafios significativos a serem superados. Um problema na PNOT é avançar para um planejamento mais amplo e coeso de todo o território em suas várias escalas, identificando lacunas de planejamento e limitações dos instrumentos existentes. Observa-se, por exemplo, uma inadequada ocupação do solo, resultando em problemas como falta de infraestrutura, congestionamento urbano e degradação ambiental. É necessário fortalecer a capacidade institucional e investir em recursos humanos qualificados para garantir o cumprimento das metas estabelecidas.

PALESTRA 4 – A NOVA POLÍTICA REGIONAL: CONTEXTO HISTÓRICO E IMPLICAÇÕES POLÍTICAS

Ivo Marcos Theis

PPGDR/FURB & PPGDAS/UNIFAP | E-mail: theis@furb.br

Um feixe de iniciativas no âmbito de uma ‘nova política regional’, embora integre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), tem vindo à luz sob a responsabilidade do atual governo por intermédio do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR). Como algumas dessas iniciativas são examinadas por outras/os participantes desta Sessão Livre, procurar-se-á nesta palestra, problematizar o contexto histórico em que tais iniciativas ganham vida e suas possíveis implicações políticas.

O pressuposto mais geral é de que a ‘nova política regional’ tem origem no atual MIDR, o que subentende o protagonismo do Estado na articulação dos agentes para levar a efeito as medidas contidas nas referidas iniciativas. Portanto, parte-se do suposto de que, após os retrocessos do período 2015-2022, o Estado voltou a atuar na economia e na sociedade brasileiras com vistas à promoção do desenvolvimento regional.

O Estado é aqui entendido como aparato burocrático que organiza o “público” na sociedade e na economia brasileiras. É o conjunto de instituições, presentes em diversos níveis, que viabiliza o funcionamento da sociedade e de sua economia. A noção de Estado que prevalece (um aparato burocrático que paira acima de interesses individuais e propriedades privadas) enfatiza o “bem-comum”. De fato, porém, o Estado corresponde ao modo como o poder é exercido junto às/aos seus respectivos integrantes. À primeira vista, o Estado abarca palácios e poderes, a política e os governos. Mas, é sensato perguntar de onde veio o Estado e de onde continua vindo, como se origina e como continua se reproduzindo. Essas questões importam se se intenta compreender a atuação do agente no qual se concentra o poder da sociedade.

A atuação do Estado na economia e na sociedade brasileiras visando promover uma ‘nova política regional’ precisa ser historicamente contextualizada. O quadro mais amplo remete à natureza do processo de acumulação de capital que vem tendo lugar no Brasil. Tem sido um processo de desenvolvimento desigual, que se funda, externamente, numa inserção passiva e subordinada e, internamente, na concentração pessoal e regional de rendas e ativos.

Todavia, cabe avaliar também as possíveis implicações políticas das iniciativas em questão. Se o sentido da atuação política da sociedade brasileira vier a sofrer injeção mais pronunciada, poderá haver margem para a inversão da tendência histórica ao desenvolvimento desigual. Contudo, as evidências mostram que tais mudanças têm sido contraditadas tanto pelo capital quanto pelo Estado, sendo pouco frequentes na história brasileira (Deponti *et al.*, 2024).

Referências

ALVES, C. S. Resgatando a Política Nacional de Ordenamento Territorial: iniciativas no período de 2015 a 2021. **Confins** [online], n. 58, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/confins.50386> Acesso em: 10 jun. 2024.

BRANDÃO, C. A. "Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial". In: MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas** (Vol. 2). Rio de Janeiro: IPEA, p. 151-186, 2020.

DEPONTI, C. M.; TRAVASSOS, L. R. F. C.; TARTARUGA, I. G. P.; VALENCIA PERAFAN, M. E.; RAMBO, A. G. Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: uma análise da PNDR e da PNOT. **Revista Desenvolvimento em Questão**, v. 22, n. 61, edição especial, 2024. <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2024.61.16124>. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/issue/view/337>.

MACEDO, F. C. **Desenvolvimento regional no Brasil no século XXI**. Campinas Grande: EdUEPB, 2023.

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, N. 2652), Brasília: IPEA, p. 1-83, 2021.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2020.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4 ed. São Paulo: Ed. USP, 2006.

SANTOS, M.; RIBEIRO, A. C. T. **O conceito de Região Concentrada**. Rio de Janeiro: Departamento de Geografia; IPPUR/UFRJ, mimeo., 1979.

THEIS, I. M.; BUTZKE, L. Planejamento, desenvolvimento regional e inserção externa: o caso do Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 44, n. 145, p. 81-98, 2023.