



# TEMA: FRONTEIRAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E O PAPEL DO ESTADO E DO PLANEJAMENTO (SESSÃO LIVRE)

**Francisco do O' de Lima Júnior**

Universidade Regional do Cariri – URCA; INCT Labplan | E-mail: [lima.junior@urca.br](mailto:lima.junior@urca.br)

**Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN; INCT Labplan | E-mail [x.saramedeiros@gmail.com](mailto:x.saramedeiros@gmail.com)

**Lindijane de Souza Bento Almeida**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN; INCT Labplan | E-mail: [lindijane.almeida@ufrn.br](mailto:lindijane.almeida@ufrn.br)

**Evaldo Gomes Júnior**

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA; INCT Labplan | E-mail: [gomesjr.to@gmail.com](mailto:gomesjr.to@gmail.com)

**Carlos Alberto Penha Filho**

Universidade Federal do ABC; INCT Labplan | E-mail: [carlos.penhafh@gmail.com](mailto:carlos.penhafh@gmail.com)

**Resumo:** Propõe-se a analisar o desenvolvimento regional no Brasil no século XXI partindo de condicionantes do desenvolvimento econômico nacional, para compreender algumas importantes tendências recentes nessa área. O problema que norteia a iniciativa remete à necessidade de compreender a trajetória recente do desenvolvimento regional no Brasil e destacar tendências importantes para pensar a temática. A hipótese da proposta é que os processos de financeirização, desindustrialização, reprivatização e desconcentração produtiva regional, que caracterizam o desenvolvimento brasileiro a partir dos anos 2000, têm reforçado o movimento de fragmentação econômica e territorial, especialmente diante do contexto de inflexão ultraliberal (pós-2015) e dos desdobramentos da pandemia da Covid-19. Pretende-se realizar uma análise dos problemas de desenvolvimento a serem enfrentados em termos regionais e urbanos destacando as pesquisas que estão sendo realizadas no âmbito do INCT – Labplan: estudos sobre o planejamento e análise regional.

Palavras-chaves: Desenvolvimento Regional; Fronteiras; Planejamento; Papel do Estado

**Abstract:** It is proposed to analyze regional development in Brazil in the 21st century based on the conditions of national economic development, to understand some important recent trends in this area. The problem that guides the initiative refers to the need to understand the recent trajectory of regional development in Brazil and highlight important trends in thinking about the topic. The hypothesis of the proposal is that the processes of financialization, deindustrialization, reprimarization and regional productive deconcentration, which characterize Brazilian development since the 2000s, have reinforced the movement of economic and territorial fragmentation, especially in the context of ultraliberal inflection (post-2015) and the consequences of the Covid-19 pandemic. The aim is to carry out an analysis of the development problems to be faced in regional and urban terms, highlighting the research being carried out within the scope of INCT-Labplan: studies on regional planning and analysis.

*Keywords: Regional Development; Borders; Planning; Role of the State*

## RESUMO GERAL

A Sessão Livre **Fronteiras do Desenvolvimento Regional e o papel do Estado e do Planejamento** propõe-se a analisar o desenvolvimento regional no Brasil no século XXI partindo de condicionantes do desenvolvimento econômico nacional, para compreender algumas importantes tendências recentes nessa área. O problema que norteia a iniciativa remete à necessidade de compreender, a trajetória recente do desenvolvimento regional no Brasil e alguns movimentos importantes para pensar a temática. A hipótese da proposta é que os processos de financeirização, desindustrialização, reprimarização e desconcentração produtiva regional, que caracterizam o desenvolvimento brasileiro a partir dos anos 2000, têm reforçado o movimento de fragmentação econômica e territorial, especialmente diante do contexto de inflexão ultraliberal (pós-2015) e dos desdobramentos da pandemia da Covid-19. Pretende-se realizar uma análise dos problemas de desenvolvimento a serem enfrentados em termos regionais e urbanos destacando as pesquisas que estão sendo realizadas no âmbito do INCT - Labplan: estudos sobre o planejamento e análise regional.

A sessão dialoga teoricamente com o conceito de “inflexão ultraliberal”, sustentado no tripé financeirização, desindustrialização e austeridade fiscal, e no contexto da ampliação de contradições existentes pela corrosão das infraestruturas econômicas e sociais e do sistema de solidariedade territorial. O cenário pós-2015 coloca sérios desafios à complexa articulação do espaço com o campo da governança política, econômica e socioambiental, onde os problemas decorrentes do aumento da precariedade das condições de vida da população, da falta de infraestrutura urbana e do acesso aos serviços básicos de saúde, segurança, educação etc. somam-se à necessidade de se pensar formas de crescimento econômico ancoradas no aproveitamento das potencialidades locais, de investimento produtivo, na redução das desigualdades sociais e nos processos de geração de riqueza de forma sustentada, inclusiva e ambientalmente sustentável.

Se até meados dos anos de 1980 a heterogeneidade regional brasileira era interpretada como o resultado das características histórico-estruturais que nortearam a integração da economia nacional, complementada por uma modesta desconcentração produtiva, do Sudeste para as demais regiões do país (CANO, 2011; BRANDÃO, 2007; ARAÚJO, 2000), desse momento em diante, as questões da pesquisa sobre o desenvolvimento regional brasileiro buscaram dialogar com os efeitos territoriais da abertura produtiva e financeira da economia nacional, consolidada ao longo dos anos de 1990, e o potencial dessa inserção internacional em produzir cenários de fragmentação política e econômica do território (PACHECO, 1999). A partir dos anos de 2000 essa leitura ganhou novos contornos, especialmente com a crescente importância de políticas setoriais e sociais (políticas “implícitas” de desenvolvimento regional) e seu caráter desconcentrador (ARAÚJO, 2013). Na última década, com a continuidade da internacionalização da estrutura produtiva do país e a especialização regressiva da economia nacional com desindustrialização, percebe-se cada vez mais a formação de regiões cujo aparelho produtivo se encontra subordinado ao mercado externo (MACEDO, 2011).

Cano (2017) sintetiza um quadro geral sobre a questão regional brasileira, no final dos anos de 2010, destacando as múltiplas dimensões da crise brasileira recente. A reflexão do autor permite pensar o desenvolvimento do país a partir de algumas delas: 1) a macroestrutural, que dialoga com as condições de crescimento, inserção externa, financeirização e composição/deterioração setorial da economia; 2) da conformação do papel do Estado, que reorienta a atuação estatal no sentido do neoliberalismo e de um padrão de austeridade radical; e 3) a social, que engloba a desigualdade, a precarização

do trabalho, as condições materiais de vida das pessoas e a deterioração das instituições e políticas públicas.

A articulação destas dimensões com as escalas espaciais é de suma importância para compreender a cristalização dos efeitos perversos colocados pela crise econômica e política que enfrentamos desde 2015, quando se observa uma “inflexão ultraliberal” (RIBEIRO, 2017) sustentada no tripé financeirização, desindustrialização e austeridade fiscal (KLINK, 2018; BLYTH, 2017; DWECK, OLIVEIRA E ROSSI, 2018; CANO, 2017; MACEDO, 2010 e 2020), no contexto da ampliação de contradições existentes pela corrosão das infraestruturas econômicas e sociais e do sistema de solidariedade territorial (CLEMENTINO, MIOTO, ARAÚJO, 2021), intensificando o conflito social, escancarado com a pandemia e suas políticas sanitárias, econômicas, ambientais e sociais. Por um lado, esse contexto tem reforçado o processo de fragmentação econômica e territorial (GUIMARÃES NETO, 1995; PACHECO, 1999; MACEDO, 2010; ARAÚJO, 2012 e 1997; BRANDÃO, 2007). Por outro, o contexto pandêmico realçou os entraves estruturais que essa nova agenda impôs, retardando ações de enfrentamento à crise sanitária pelo governo Federal e ampliando os seus efeitos no tecido social brasileiro com uma agenda político-econômica que combina neoliberalismo, austeridade e conservadorismo.

Parte-se da ideia de que, nesse cenário, o movimento de fragmentação econômica e territorial ampliou-se pela combinação de quatro elementos/processos simultâneos: i) da austeridade fiscal, com redução de investimentos e dos efeitos multiplicadores ligados ao mercado interno e às políticas sociais; ii) dos processos de financeirização, desindustrialização, reprimarização e desnacionalização da estrutura produtiva, que ocasionam uma especialização regressiva da economia brasileira; iii) da dificuldade de implementação e abandono das políticas regionais de desenvolvimento; e iv) da integração competitiva entre as regiões que impõe tensões federativas e dificuldades para o planejamento e financiamento das políticas territoriais. Todavia, é importante destacar que as trajetórias regionais não só consolidam desigualdades, mas também apresentam potencialidades.

Para tanto, nesta Sessão Livre pretende-se contribuir e revelar como algumas parcelas do território nacional têm assistido a refuncionalização de suas estruturas produtivas e como alguns espaços carregam potencialidades para a modificação do padrão de crescimento até então vigente. Do mesmo modo, propõe-se empreender pesquisas sobre a dimensão espacial das trajetórias de desenvolvimento como um elemento central na construção de políticas de planejamento regional e urbano que respondam primordialmente à totalidade contida na abordagem territorial em detrimento da visão exclusivamente setorial da maioria das políticas econômicas e sociais vigentes. Destaca-se ainda o papel do Estado e do governo federal ao propor reformulações para as políticas nacionais e, quiçá, de desenvolvimento regional. Busca-se com as pesquisas do INCT - Labplan, subsidiar novas diretrizes de planejamento urbano e regional que aproveitem a heterogeneidade regional brasileira como um ativo para a promoção do desenvolvimento econômico e redução das desigualdades.

## **AGLOMERADOS URBANOS EMERGENTES: ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO E POLÍTICAS AMBIENTAIS NO SEMIÁRIDO**

### **Larissa da Silva Ferreira Alves**

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN, Campus Pau dos Ferros/RN); INCT Labplan | E-mail: larissafferreira@uern.br

### **Francisco do O' de Lima Júnior**

Universidade Regional do Cariri (URCA); INCT Labplan | E-mail: lima.junior@urca.br

### **Silvana Nunes de Queiroz**

Universidade Regional do Cariri (URCA); INCT Labplan | E-mail: silvana.queiroz@urca.br

Para captar os caminhos do desenvolvimento brasileiro, seus desdobramentos nas articulações e organização espaciais e formas de inserção global é importante compreender os impactos dos grandes processos pós anos 1990 (crise e emergência neoliberal, mudanças regulatórias e tecno produtivas, financeirização, políticas transversais de efeitos regionais) e sua disposição nos espaços da Região Nordeste. Trata-se de explorar os diferentes níveis de hierarquia urbana revelados pelo Censo de 2022 e novas tendências dos aglomerados urbanos emergentes. Dentre estas tendências estão as taxas cada vez menores de crescimento de algumas RMs, o surgimento de manchas urbanas consideradas metropolitanas embora possua fenômenos metropolitanos contestáveis, o fortalecimento dos denominados centros médios e, a redução na participação das pequenas cidades. O uso do conceito de Aglomerados Urbanos Emergentes permite estudar as regularidades habituais a estes casos, onde centros da estrutura da rede urbana nordestina são caracterizados como tal. O conceito é proposto como um recorte analítico atribuído aos centros de destaque territorial fora de áreas tradicionalmente consideradas mais dinâmicas, proveniente dos elementos que definem as suas inserções regionais específicas em sintonia com os movimentos recentes da economia brasileira e das políticas públicas com efeitos regionais. Mostra resultados de pesquisa a partir da constituição dos Aglomerados Urbanos Emergentes, de suas estruturas produtivas e dos determinantes das transformações econômicas no período de 2010 a 2022. Mapeia os principais Aglomerados Urbanos Emergentes de destaque nos estados do Nordeste.

## **PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E DINÂMICAS REGIONAIS/URBANAS: COMPREENDENDO (DES)CONEXÕES E MUDANÇAS RECENTES**

### **Lindijane de Souza Bento**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); INCT Labplan | E-mail: lindijane.almeida@ufrn.br

### **Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros**

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN); INCT Labplan | E-mail: terezhacabral@uern.br

### **Glenda Dantas Ferreira**

Universidade Federal da Paraíba (UFPB); INCT Labplan | E-mail: glenda.dantas09@gmail.com

A CF de 1988 trouxe o planejamento e o controle orçamentário para os entes subnacionais, e, nesse contexto, foram definidos instrumentos legais dentre os quais se destaca o Plano Plurianual (PPA). O PPA é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal, regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 e estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de 4 anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população. O PPA deve, portanto, sinalizar diretrizes e objetivos, traduzindo em metas com a finalidade de ocupar a dimensão mais estratégica do planejamento de médio prazo. O

PPA é o principal instrumento legal de planejamento utilizado para definir as prioridades e orientar as ações do governo, com objetivos e previsão orçamentária, pensando no futuro. O que percebemos na gestão pública é um planejamento na aparência e pela improvisação na prática. Considera-se relevante a discussão sobre como vem sendo desenvolvido os PPAs em lugares “estratégicos” na questão do desenvolvimento regional. Torna-se, portanto, necessária a compreensão das dinâmicas regionais e urbanas e se estas estão sendo contempladas no planejamento governamental a partir da análise dos Planos Plurianuais (PPAs) de governos estaduais no período recente (2010-2025). Mostra como em estados selecionados os PPAs estaduais foram elaborados em conformidade com os requisitos legais estabelecidos. A pesquisa examina se os PPAs incluem políticas públicas que consideram as características específicas e dinâmicas regionais e urbanas.

## **CONFIGURAÇÕES IMOBILIÁRIAS E PERSPECTIVAS REGIONAIS: ECONOMIA, DINÂMICAS E REDES**

**Raul da Silva Ventura Neto**

Universidade Federal do Pará (UFPA); INCT Labplan | E-mail: [netoventurraul@gmail.com](mailto:netoventurraul@gmail.com)

**Carlos Alberto Penha Filho**

Universidade Federal do ABC (UFABC); INCT Labplan | E-mail: [carlos.penhafh@gmail.com](mailto:carlos.penhafh@gmail.com)

Trata-se de entender as dinâmicas imobiliárias em um contexto de desindustrialização, financeirização, reprimarização e aprofundamento da austeridade fiscal por meio de um olhar urbano-regional. Ou seja, compreender as atuais condições das dinâmicas econômicas regionais e a relação do mercado imobiliário nesses espaços. Nesse sentido, em diferentes espaços econômicos serão focadas as áreas com agricultura de exportação, as de mineração, as frentes de expansão do terciário avançado e por fim as áreas industriais constituídas durante o auge do desenvolvimento industrial brasileiro e que atualmente vivenciam um processo de desindustrialização. Propõe-se discutir sobre o imobiliário que é constituído nesses espaços entendendo suas relações e papéis enquanto promotor da vida social e/ou meio de reserva de valor; dinâmicas de valorização; os agentes e a rede de agentes participantes; abrangência territorial e o papel do Estado em seus diferentes níveis como instrumento de fortalecimento setorial. Trata-se de um esforço teórico e metodológico onde busca-se articular por meio da dimensão econômica regional as características dos mercados imobiliários. Nessa perspectiva propomos debater uma literatura ainda pouco explorada pelos estudos urbano-regionais aliados aos resultados empíricos de pesquisa em curso.

## **ESTRUTURAS PRODUTIVAS, MUDANÇAS CLIMÁTICAS E TERRITÓRIOS NA AMAZÔNIA PARAENSE**

**Evaldo Gomes Júnior**

Universidade do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA); INCT Labplan | E-mail: [gomesjr.to@gmail.com](mailto:gomesjr.to@gmail.com)

Permanece a emergente necessidade de se construir planos alternativos para o campesinato e para as populações urbanas nas regiões Amazônicas, em especial em suas áreas desmatadas. A prática agrícola desenvolvida nessa região trouxe graves problemas ambientais como violência e concentração de renda, baixa produtividade da terra, o desaparecimento de fontes hídricas e o empobrecimento do solo. Muito se fala da bioeconomia enquanto solução para os problemas de desmatamento e exclusão social na Amazônia. Mas ainda são poucos os estudos e políticas que de fato se alinham em estratégias que insiram todas as sociedades que se assentam na Amazônia nas

preocupações imediatas de reprodução material/cultural junto à floresta. Todas as potencialidades que se apresentam nas soluções pela via da destruição conservadora, que desde os anos de 1970/80 alinham a expansão e ordenamento territorial em torno da rodovia Transamazônica e da estrada de ferro Carajás; ou pela via do liberalismo transnacional, que se apresenta mais recentemente via Estado, terceiro setor, organismos internacionais e corporações globais, são excludentes. Partimos da crítica da economia política e do estruturalismo latino-americano, com ênfase nas questões urbana e regional no Brasil e na Amazônia e sua consequência imediata, a questão regional, a fim de apreender da forma mais articulada possível os determinantes de produção social do espaço na Amazônia, especificamente na região de fronteira agro mineral do Pará. Aliamos a teoria novos desafios diante da necessidade de síntese crítica em torno do tema da bioeconomia e das mudanças climática. Apontamos criticamente as soluções atuais para a Amazônia como processos típicos da síntese liberal-conservadora da era neoliberal. Mostramos resultados de pesquisa e vivências de campo, realizadas em articulação com territórios do campo e da cidade da região do Sudeste do Pará bem como as fontes estatísticas secundárias. Destacamos, que estes resultados dizem respeito a ações de extensão e impacto social local/regional. Enfim, trata-se de um dialógico que comunga experiências formativas, pesquisa e proposições políticas.

## **GESTÃO HOSTIL: PRÁTICAS NA POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL**

**Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); INCT Labplan | E-mail: x.saramedeiros@gmail.com

A ação pública na política habitacional brasileira, em alguns casos, não vem garantindo melhorias da qualidade de vida das populações vulneráveis, resultando inclusive na ampliação das desigualdades sociais. Nesse contexto, a implementação dessas ações caracteriza-se o que se denomina "gestão hostil". Aqui, o objetivo é discutir e construir essa terminologia, destacando suas ocorrências na política habitacional do Brasil, especialmente em programas voltados para a população de baixa renda. É importante esclarecer que gestão hostil não é um termo usual, como segregação, gentrificação, marginalização, exclusão e outros fenômenos socioespaciais, relacionados ao indivíduo e sua interação com a cidade. Esses são conceitos importantes que envolvem tanto a ação do mercado quanto a do Estado. As críticas às ingerências do mercado sobre o território e à atuação ou omissão do Estado são devidamente destacadas nesses processos. É uma proposta de avanço às pesquisas interdisciplinares, sobretudo as que dialogam com a área de Planejamento Urbano e Regional no Brasil e com o campo das Políticas Públicas, evidenciando a necessidade de definir determinadas ações do Estado que geram impactos negativos, quando, na verdade, deveriam contribuir para a resolução dos problemas da população. E é na direção de buscar definir essas ações, pautando-se no grupo da implementação que surge o termo de gestão hostil. Serão analisados exemplos empíricos do Rio Grande do Norte, expondo como estratégias de gestão da política habitacional ao reproduzir vulnerabilidades socioeconômicas limitam o acesso pleno à cidade e a uma vida digna. Argumenta-se que a gestão hostil é fruto de escolhas políticas, econômicas e sociais equivocadas, desconsiderando a realidade local e que mantêm e perpetuam a precariedade urbana, distanciando a política habitacional de seu papel como promotora de direitos e cidadania. Defende-se ainda, que elas precisam ser reavaliadas para garantir o direito à moradia e à cidadania.