



**ENAN  
PUR 2023**  
Belém 22 a 26 de maio



## Impasses do desenvolvimento regional no Brasil<sup>1</sup>

**Fernando César de Macedo**  
Instituto de Economia/UNICAMP

**Cidonea Machado Deponti**  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/UNISC

**Carlos Antônio Brandão**  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional/UFRJ

**Ivo Marcos Theis**  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/FURB

### RESUMO GERAL

Os anos pós-golpe midiático-jurídico-parlamentar correspondem a um período da história brasileira que ainda requer investigação e explicação. Mas, as evidências disponíveis apontam para uma fragilização sem precedentes das instituições políticas, em especial, para uma regressão sem antecedentes conhecidos do aparato estatal (ALVES et al., 2017; ALVES et al., 2018). Não deve surpreender, então, que muitas frentes de atuação do governo federal chegaram a ser completamente desativadas. Não é o caso de avançar o ponto referente aos prejuízos para a sociedade, ou setores dela, decorrentes da deliberada desativação, parcial ou integral, de órgãos que atuavam na área econômica (por exemplo, industrial), social (por exemplo, saúde e educação) e/ou ambiental (por exemplo, controle do desmatamento). Trata-se, antes, de constatar que houve uma inegável desarticulação de importantes frentes de atuação do governo federal nos últimos quatro a seis anos. E esta desarticulação teve graves implicações para o setor produtivo, para parcelas da população socialmente mais vulneráveis (ver p. ex. ZIMMERMANN; CRUZ, 2022) e para o meio ambiente.

Uma dessas frentes, a que aqui interessa, é a do ordenamento do território. Embora tenha havido louváveis iniciativas em um ou outro momento da história de intervenções do Estado na organização do espaço, elas despontam mais como exceções, numa sequência de descasos e omissões, do que como pontos altos de uma trajetória de autêntica preocupação com o melhor uso dos ativos do território (PORTUGAL; SILVA, 2020; THEIS, 2016). Não deve surpreender que inúmeros governos se sucederam, enquanto pessoas e

---

<sup>1</sup> Ivo Marcos Theis é beneficiário de uma Bolsa de Produtividade em Pesquisa/CNPq que propiciou a realização de investigação cujos resultados preliminares são apresentados nesta SL.

riquezas se iam concentrando no Sudeste brasileiro, sem que medidas visando a um adequado ordenamento do território fossem preventivamente adotadas. E agora já faz algumas décadas que a produção capitalista *no* espaço brasileiro conduziu a consideráveis disparidades inter-regionais, conformando-se um centro economicamente dinâmico no que se reconhece como Região Concentrada (SANTOS; RIBEIRO, 1979), em torno do qual se divisam áreas semiperiféricas e periféricas funcionais à reprodução geograficamente desigual do capital. Políticas explícitas de desconcentração econômica, como a emanada do GTDN-Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (2005 [1959]), têm sido raras, ademais de, invariavelmente, serem superadas pelas tendências à concentração de políticas implícitas, com destaque para a política econômica. Isso se explica: políticas econômicas de corte liberal (e mesmo desenvolvimentistas) sinalizam ao capital que este encontrará terreno fértil (o sentido aqui é o literal) *onde* já estão disponíveis equipamentos e fornecedores e serviços complementares, enfim, *onde* o meio-técnico-científico-informacional está consolidado (SANTOS, 2006).

Entre as louváveis iniciativas de intervenção no território, no período recente, se destaca a PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional), instituída em 2007. Não que a preocupação com a dimensão geográfica do desenvolvimento estivesse ausente dos Planos Plurianuais (PPA), talvez um dos mais importantes legados da Constituição de 1988. Mas, é com a PNDR I e com a PNDR II – a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional –, já durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff, que se anuncia uma tentativa de reorganizar o território a partir da preocupação com uma distribuição mais equitativa de pessoas e riquezas no espaço (BRANDÃO, 2014; MACEDO; PORTO, 2018).

Isto posto, cabe reconhecer que, nos últimos quatro a seis anos, houve uma desarticulação de significativas frentes de atuação do governo federal. Mas, no que se refere ao ordenamento do território, o frustrante está limitado à descontinuidade de uma política de organização do espaço bastante incipiente, consubstanciada em duas intenções (PNDR I e PNDR II). A hipótese é de que a política econômica – uma política de desenvolvimento regional implícita – teve, no período recente, efeitos mais perceptíveis – por exemplo, ao favorecer a exacerbção de processos de concentração de pessoas e riquezas em metrópoles (RIBEIRO, 2018), sobretudo, na Região Concentrada – que outras iniciativas recentes, orientadas para a promoção da redução das disparidades inter-regionais.

Nesta Sessão Livre se procurará debater as implicações desses fatos e as perspectivas que se abrem com a mudança no comando do executivo federal. Em especial, dedicar-se-á atenção para o dilema: reconstituir as iniciativas deflagradas no período 2003-2014 que, a despeito de suas “boas intenções”, podem ter contribuído para a configuração de um cenário que, no substancial, manteve intocadas as relações (sociais de produção, entre Estado e sociedade etc.) que produzem as desigualdades no espaço? Ou ousar no questionamento de tais relações e da responsabilidade do Estado na reprodução do desenvolvimento desigual em escala regional? (THEIS, 2022)

## Referências

ALVES, Giovanni *et al.* (Org.) **Enciclopédia do golpe** (vol. 1). Bauru: Canal 6, 2017.

ALVES, Giovanni *et al.* (Org.) **Enciclopédia do golpe: o papel da mídia** (vol. 2). Bauru: Canal 6, 2018.

BRANDÃO, Carlos. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. **Revista Política e Planejamento Regional**, 1 (2), p. 339-344, 2014.

GTDN. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: ALENCAR Jr., José S. de (org.) **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, p. 31-115, [1959] 2005.

MACEDO, Fernando César de; PORTO, Leonardo. Existe uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, 14 (2), p. 605-631, 2018.

PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone Affonso da. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2020

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. **A metrópole em questão: desafios da transição urbana**. 2 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2018.

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

SANTOS, Milton; Ana Clara Torres, RIBEIRO. **O conceito de Região Concentrada**. Rio de Janeiro: Departamento de Geografia; IPPUR/UFRJ, mimeo., 1979.

ZIMMERMANN, Clovis R.; CRUZ, Danilo U. (Org.) **Políticas sociais no governo Bolsonaro: entre descasos, retrocessos e desmontes**. Buenos Aires: CLACSO; Salvador: Piraúna, 2022.

THEIS, Ivo Marcos. Desenvolvimento desigual e planejamento regional no Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 37, n. 131, p. 79-97, 2016.

THEIS, Ivo Marcos. Desenvolvimento regional no Brasil: desafios teórico-metodológicos e políticos. In: SILVEIRA, Rogério L. L.; KARNOPP, Erica (Org.) **Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva**. São Carlos: Pedro & João Editores, p. 45-71, 2022.

## **PALESTRA 1 – AS POLÍTICAS REGIONAIS BRASILEIRAS: ENTRE A UTOPIA DESENVOLVIMENTISTA E AS IMPOSIÇÕES DO CAPITAL**

Busca-se fazer um balanço do desenvolvimento regional brasileiro e o papel das políticas regionais nesse processo. Parte-se da hipótese de que, de forma geral, as políticas implementadas desde a década de 1950 foram importantes para as economias das regiões-alvo e sua diversificação produtiva, porém pouca efetividade tiveram para diminuir as diferenças que caracterizam nossa sociedade em sua dimensão territorial. Pretende-se mostrar que elas foram muito mais políticas de acumulação de capital nas regiões brasileiras do que políticas de combate às desigualdades regionais, inclusive porque pouco atentaram para as particularidades de nossas regiões ao não valorizarem sua rica diversidade. Ao contrário, muito comumente, as políticas de desenvolvimento impostas de cima para baixo se contrapuseram a essa rica

diversidade, pois atenderam precipuamente às exigências de grupos setoriais específicos sem respeitar os interesses e as prioridades das populações locais.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, implementada em 2017, foi uma exceção no que se refere à concepção, porque, pensada de baixo para cima, definiu a diversidade como um ativo a orientar as ações explícitas de combate aos desequilíbrios regionais, valorizando o local sem cair no localismo vulgar que encantou tantos gestores públicos desatentos. No entanto, a PNDR teve pouca efetividade por razões que serão discutidas nesta Sessão Livre.

A dinâmica regional brasileira neste século foi impactada por um conjunto de fatores que pouco ou nada tiveram a ver com a PNDR, mas que perderam força (e depois regrediram) com a crise econômica a partir de 2014 e com o retrocesso político decorrente do golpe midiático-jurídico-parlamentar de 2016 – que resultou no desgoverno federal na gestão 2019-2022, marcado pelo desmonte do Estado e de suas políticas, inclusive a regional.

A pouca efetividade da PNDR de forma alguma diminui sua importância. Todavia, ela nos obriga, ao reivindicá-la, refletir sobre as possibilidades de implementação de uma política dessa envergadura numa economia que subordina a organização do território às atividades que impactam negativamente a natureza (agronegócio e extrativismo) e desvalorizam a diversidade regional.

Pensar o desenvolvimento regional brasileiro e resgatar a PNDR exigem reflexão sobre o atual modelo econômico do país, que impõe a regressão produtiva em direção a atividades destruidoras da natureza e da diversidade, portanto, insustentável regional, social e ambientalmente.

A política de desenvolvimento, em todas as suas dimensões, deve valorizar a diversidade das regiões do país, as múltiplas formas de reprodução da vida nos espaços sub-regionais e a preservação da natureza.

É sobre isso que refletiremos.

## **PALESTRA 2 – O QUE ESTAMOS ENTENDENDO POR DESENVOLVIMENTO REGIONAL?**

Objetivamos realizar um levantamento com base em cinco dos principais autores da subárea do desenvolvimento regional sobre a compreensão, o significado, a definição do que seria desenvolvimento regional, quais as principais questões e/ou características a serem consideradas. Tal levantamento considerará autores que se destacaram ao longo dos anos por pensarem e refletirem sobre esta temática e que apresentaram suas ideias em congressos, seminários, mesas redondas, livros e artigos. Essa escolha não irá considerar todas as vertentes, as abordagens ou os enfoques de desenvolvimento regional presentes na subárea, mas permitirá iniciar um debate/discussão relevante para o retorno e para a necessária visibilidade que o tema do desenvolvimento regional merece.

Nesse sentido, escolhemos os seguintes autores: Tânia Bacelar, Otamar de Carvalho, Virginia Etges, Ivo Theis e Carlos Brandão. Reforçamos que existem outros autores tão relevantes quanto os eleitos e que esta escolha não desmerece o feito pelos demais intelectuais da área. Salientamos que não

haveria espaço para discutir mais do que cinco autores e que esta iniciativa poderá ser a primeira de uma série de outras.

A importância de buscarmos um espaço de discussão sobre este tema justifica-se pela inexistência de convergência entre os autores da própria subárea. No entanto, por vezes há aproximações e diálogos, assim como afastamentos e discrepâncias. Essas diferenças não são em si negativas, pois representam apropriações de autores de diferentes áreas disciplinares que pensam sobre desenvolvimento regional com base em seus territórios, suas visões de mundo, suas trajetórias.

Contudo, quando se considera (re)construir uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), alguns requisitos, balizas, valores de referência e princípios comuns construídos coletivamente são necessários.

Assim, pensamos que esta discussão poderá contribuir para esclarecer elementos forçosamente deixados de lado, ao longo do período de 2016 a 2022 e inserir criticamente novos elementos ou elementos que se tornaram invisíveis ao longo do tempo.

### **PALESTRA 3 – A PROBLEMÁTICA REGIONAL NA AGENDA DA COALIZÃO POLÍTICA EM DEFESA DA DEMOCRACIA**

Diante da desarticulação de importantes frentes de atuação do Governo Federal no período de 2016 a 2022 e a chegada ao poder de uma ampla coalizão política em defesa da democracia, colocam-se as seguintes questões: Será possível reconstruir espaços de atuação do Estado voltados ao Desenvolvimento Regional? Será possível ousar transformar radicalmente a atuação do Estado para que este não acabe reproduzindo o desenvolvimento desigual em escala regional?

Um ponto importante será discutir se o posicionamento da problemática regional na agenda de poder naquela ampla frente política pela democracia terá centralidade ou será apenas periférica? Como, além do Nordeste, ficam as outras macrorregiões nesta agenda? Seria desejável pensar em uma efetiva PNOT? Se avançará na implementação da PNDR? Buscaremos analisar os trabalhos da equipe do gabinete de transição governamental nesta temática e nas correlatas (de Grupos Temáticos que apresentem diálogos com o território) e a própria perspectiva de reestruturação institucional do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e as principais tendências da gestão 2023/2026.

Serão debatidos os desafios para a reconstrução de um planejamento e uma gestão territoriais que tenham natureza multimensional, multinível e multiescalar e, sobretudo, que possam lograr alcançar a escala da vida cotidiana das pessoas e das famílias, ampliando seus horizontes de possibilidades e colocando-as como defensoras da democracia e da justiça socioespacial.

Nessa tarefa histórica, imprescindível para o enfrentamento das múltiplas destituições de direitos, deve-se levar em conta as características de nosso pacto federativo e das capacidades governativas para se encadear ações e políticas públicas, concertadas territorialmente e baseadas no princípio da substancialidade (Karl Polanyi) da atenção à vida humana e não-humana. A literatura recente sobre as experiências internacionais de ação de governos

progressistas nas escalas regional e das potencialidades dos novos arranjos institucionais, arquitetados por novos regionalismos participativos-emancipatórios, pode trazer pistas importantes para o debate brasileiro.

#### PALESTRA 4 – ESTADO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

O tema desta intervenção é desenvolvimento regional no Brasil contemporâneo a partir da presença e atuação do Estado. São, fundamentalmente, dois os objetivos que se tem em vista: primeiro, examinar a atuação do Estado na economia e na sociedade brasileiras no período 1990-2022 e, segundo, analisar a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento regional no Brasil no período 1990-2022.

Por Estado se tem entendido o aparato burocrático que supostamente organiza o “público” na sociedade e na economia brasileiras. Trata-se do conjunto de instituições, estruturadas em diversos níveis, que, numa formação social capitalista, viabiliza o funcionamento equilibrado de uma sociedade e sua economia. A noção prevaiente de Estado – um aparato burocrático que paira acima de interesses individuais e propriedades privadas – coloca ênfase no “bem-comum”. Na realidade, o Estado oferece uma estrutura político-institucional adequada ao governo de cada sociedade, ao modo como o poder é exercido junto às/aos seus respectivos integrantes. Objetivamente, o Estado aparece nos palácios e nos poderes, na política e nos governos. Mas, parece razoável perguntar de onde veio e de onde continua vindo, como se origina e como continua se reproduzindo. Tais perguntas importam se o objetivo é captar o comportamento do agente no qual se concentra o poder de dada sociedade. Assim, buscar-se-ão pistas que levem a uma noção de Estado mais elaborada, as quais também podem ser encontradas na “crítica da economia política”.

Uma aproximação inicial sugere investigar as *origens* do Estado, e aí há pistas interessantes na antropologia crítica. Já a dimensão do *poder* (a que se vincula o Estado desde seu nascedouro) requer que se busquem pistas na ciência e na filosofia política críticas. Mas, é a relação do Estado com a *economia* que permite desvelar a natureza de sua existência e atuação na sociedade contemporânea – e isso, evidentemente, se aplica ao Brasil. Pense-se em âmbitos tão diversos como os da gestão da moeda e das relações comerciais com outros países. Mas, essa constatação oculta a *natureza* do Estado. Uma aproximação maior sugere que a existência do Estado é uma exigência do capital para este gerir a força de trabalho. Assim, na sociedade contemporânea, o Estado estaria incumbido de exercer a função de prover as condições para que o capital disponha de trabalho vivo, a “força produtiva universal da riqueza”. Estudos recentes mostram, contudo, que o Estado pode ser considerado mais que um “auxiliar” do capital na produção de riquezas: ele pode ser tomado como a *forma política* da sociedade contemporânea, na qual o capital é sua *forma econômica*.

Essa concepção mais precisa de Estado, e de sua presença em uma formação social concreta, permite não apenas identificar a sua atuação na promoção do desenvolvimento regional, como, sobretudo, avaliar suas múltiplas implicações para a economia e a sociedade brasileiras entre 1990 e 2022.