

**MUDANÇAS PRODUTIVAS E ECONÔMICAS E
RECONFIGURAÇÃO TERRITORIAL NO BRASIL
NO INÍCIO DO SÉCULO XXI¹**

***PRODUCTIVE AND ECONOMIC CHANGES
AND TERRITORIAL RECONFIGURATION IN BRAZIL
AT THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY***

CARLOS ANTÔNIO BRANDÃO*

* Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

R E S U M O : O objetivo deste artigo é identificar as permanências e transformações mais salientes nas estruturas produtivas que impactaram o território brasileiro no período recente (2003-2018). Propõe-se a análise de uma tipologia de investimentos realizados nos últimos 15 anos e seus rebatimentos espaciais. No período de crescimento 2004-2014, ocorreram inversões públicas e privadas que se orientaram pelo padrão inercial-litorâneo, por sua natureza pontual de enclaves, pela expansão da produção de *commodities*, pela infraestrutura e pelos gastos sociais. Esse padrão de crescimento começou a ser interrompido em 2015, com a probabilidade de importantes impactos territoriais.

P A L A V R A S - C H A V E : Brasil; reestruturação produtiva e territorial; investimentos produtivos; mundos regionais; reconfiguração territorial.

A B S T R A C T : *The objective of this article is to identify the most remarkable changes and transformations in the productive structures that have impacted the Brazilian territory in the recent period (2003-2018). It proposes and analyzes a typology of the investments made in these 15 years and their significant space repercussions. In the period of growth (2004-2014), public and private investments were oriented: by the inertial-coastal pattern, by their punctual nature of enclaves, by the expansion of commodity production, by infrastructure and by social spending. This pattern of growth has been interrupted since 2015 with likely significant territorial impacts underway.*

K E Y W O R D S : *Brazil; productive and territorial restructuring; productive investments; regional worlds; territorial reconfiguration;*

¹ Agradeço as importantes sugestões realizadas por dois pareceristas anônimos, que muito contribuíram para a presente versão. Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo apoio a minhas pesquisas. Este artigo tem uma dívida com os inúmeros colegas com os quais discuti as ideias aqui sintetizadas, suas contribuições foram decisivas para que eu chegasse a esta versão. As insuficiências ainda remanescentes neste texto, entretanto, são minhas.

DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2019v21n2p258>

INTRODUÇÃO

Este texto procura fazer um balanço sintético das mais destacadas transformações e permanências nas dinâmicas territoriais no Brasil no período recente, buscando identificar os principais vetores tecnoeconômicos e territoriais em curso no país, a partir dos investimentos realizados nas últimas décadas, com destaque para o período 2003-2018. Sua base teórica e analítica parte da bem conhecida e extensa literatura que trata das transformações territoriais brasileiras impactadas pelas mudanças tecnoproductivas e socioeconômicas ao longo da história do capitalismo periférico brasileiro, sobretudo dos autores orientados pelo pensamento crítico social histórico-estruturalista latino-americano que aplicam esse arcabouço aos estudos urbanos e regionais. Algumas das principais obras dessa corrente são Oliveira (1977), Cano (1985), Diniz (1993), Guimarães Neto (1997), Bacelar de Araújo (1999), Pacheco (1998) e Santos e Silveira (2001).

Esse verdadeiro “patrimônio científico acumulado/desenvolvido em nosso continente” (BRANDÃO, 2018) se baseia no método histórico-estrutural, original e criativamente concebido na América Latina, para pensar situações particulares que, na história do capitalismo, conjugaram industrialização e subdesenvolvimento. Tal patrimônio apresenta as seguintes ideias-força e conceitos-chave: um postulado de existência constitutiva de uma Divisão Inter-regional (espacial ou territorial) do Trabalho; a presença inerente de Heterogeneidades Estruturais (sociais, produtivas, culturais e regionais) marcantes no contexto periférico-dependente; a conformação de Estilos de Desenvolvimento muito particulares; a necessidade de examinar e tomar as hierarquias interestaduais e as relações centro-periferia como bastante rígidas; entre outros. Além disso, os autores que debatem a questão do patrimônio desenvolveram um arcabouço que trabalha com uma concepção dinâmica de ambiente macroeconômico, a qual contém e articula uma microeconomia atravessada por padrões concorrenciais comandados por oligopólios e na qual o Estado é uma macroestrutura constitutiva fundamental.

Essa base teórica, denominada aqui de pensamento crítico histórico-estrutural latino-americano, dá suporte à utilização de um método qualitativo e exploratório neste artigo, permitindo a formulação de hipóteses e diagnósticos sobre determinados processos, com o exame de suas variadas dimensões.

Parte-se da hipótese de que é possível depurar, organizar e sistematizar as transformações produtivas e socioeconômicas e seus impactos socioterritoriais mais destacados, identificando os fatores determinantes, condicionantes e coadjuvantes. A pergunta que move o pensamento crítico aqui acionado é saber se a dinâmica de determinado ciclo de crescimento é acompanhada ou não por transformação das estruturas (produtivas, ocupacionais, de propriedades, de distribuição de renda etc.). O fundamento mais geral é que crescimento sem mudança estrutural não conduz a ou não pode ser identificado com o verdadeiro processo de desenvolvimento – sustentado e durável. Duas dessas estruturas são centrais, por isso a pergunta fundamental sobre desenvolvimento passa pelo questionamento e pela qualificação da existência ou não de articulações adequadas entre estruturas produtivas e estruturas de distribuição de renda e riqueza.

Segundo esse pensamento, em cada ciclo conjuntural, é necessário identificar as relações básicas entre estrutura da produção e repartição da renda no contexto estrutural de “um processo de acumulação em que as relações intersectoriais são fundamen-

tais” (TAVARES, 1975, p.36). Trata-se de buscar entender a “articulação endógena”, ou seja, “como o movimento histórico de acumulação num sistema econômico permite ir modificando o próprio padrão de acumulação, vale dizer, as relações entre estrutura produtiva e distribuição social da renda” (TAVARES, 1975, p.37).

Nesse sentido, o investimento seria a variável chave a ser examinada em seus ritmos, cadências, sincronias e disritmias entre os investimentos públicos e privados de diversas naturezas, em suas temporalidades e espacialidades específicas, para averiguar o movimento da acumulação de capital e a dinâmica do processo de desenvolvimento capitalista, de forma bem determinada.

Aníbal Pinto (1976b) distinguiu com precisão a natureza do investimento público da do privado, ao afirmar que “a inversão pública não se encontra subordinada às condições que regulam as privadas. Como comumente se diz: é ‘autônoma’. Por consequência não está subordinada em princípio nem à distribuição de renda, nem à composição da procura, nem em certo grau às restrições pelo lado da dimensão do mercado. Isto porque pode olhar mais longe que o inversionista particular e desconsiderar a rentabilidade como critério de decisão” (PINTO, 1976b, p. 98).

Neste artigo, procura-se construir um recurso heurístico – uma tipologia – que possa permitir futuros estudos comparativos entre diferentes forças e fatores socioeconômicos e distintos territórios impactados por investimentos públicos e privados de natureza diversa. Junto disso, seguindo o prisma analítico da economia política do desenvolvimento, intenta-se apreender processos específicos, alguns ainda em curso, que precisam ser analisados no contexto histórico-estrutural do Brasil, sintetizando as rupturas e continuidades.

A maior continuidade ao longo da história brasileira são, por um lado, as marcas da desigualdade e da destituição e, por outro, da diversidade e das heterogeneidades, as quais estiveram reiteradamente presentes na formação e no desenvolvimento brasileiro em sua dimensão territorial.

Apesar desses traços estruturais e da potência de tais permanências do desenvolvimento desigual no Brasil, é possível traçar os lineamentos gerais para uma periodização tentativa, sintetizada, *grosso modo*, em quatro momentos: 1933-1982; 1983-1994; 1995-2002; e 2003-2015.

No período 1933-1982, estruturou-se um complexo esquema incorporativo e de fuga para frente, com conexões inter-regionais e intra-regionais articuladas e muito potentes. Nos mais variados espaços regionais, foram solidarizados e confluíram projetos localizados e coalizões de expansão em torno de uma convenção desenvolvimentista durável. Durante esses nossos “cinquenta gloriosos” anos de crescimento, o país se integrou economicamente. Não se tratava apenas de meros processos operados pela potência mercantil das relações capitalistas. Ou seja, não foi só a força coercitiva concorrencial que esteve em operação. A violência e as coerções militar e político-institucional, conservadoras e antidemocráticas, desempenharam papel decisivo na coerência imposta que estruturou a escala nacional.

Nos anos 1982-1983, o *credit crunch*, as crises da dívida e fiscal-financeira e a perda da capacidade estatal de coordenação expõem de forma definitiva o caráter periférico e subordinado do capitalismo latino-americano e suas vulnerabilidades estruturais, com a transferência de recursos ao exterior e o desmonte dos mecanismos articuladores da ação estatal. São estabelecidos frequentes miniciclos inconsistentes de crescimento e, posteriormente, o desapossamento do patrimônio

público e a acomodação e cristalização dos compromissos do amplo arco de alianças conservadoras, até 1994.

Em seguida, vêm três Rodadas de Neoliberalização, correspondentes aos períodos dos governos FHC (1995-2002), Lula-Dilma (2003-2015) e Temer (2016-2018).

Durante os conservadores anos 1990, marcados pelo Consenso de Washington, houve dois governos FHC (1995-2002), em que foram realizadas típicas estratégias de *rollback* (BRENNER et. al., 2012), de ataque ofensivo e dismantelamento de instituições públicas que regulavam o mercado, liberando suas forças para agir mais livremente. Foi um momento de privatizações, internacionalização da economia, destruição de postos de trabalho, de direitos e garantias, com vigorosa repressão aos movimentos sociais.

Nos governos Lula e Dilma (2003/2015), reestruturações regulatórias de grande alcance foram implementadas em uma rodada de *rollout*, de re-regulação, reentrincheiramento, enfrentando modos de governança anteriores e criando refúgios de defesa que mesclaram conformação aos mercados com proteção de alguns direitos sociais.

Após o *impeachment* de Dilma, os processos neoliberalizantes se estendem e arraigam-se, em mais uma rodada de liberar o mercado para funcionar sem peias, em um momento de re-des-construção institucional e de ataque à democracia.

Foi um período de vinte anos (1982-2002) de regressão produtiva, especialização retroativa, daí a importância de avaliar as principais transformações nas estruturas produtivas que impactaram o território brasileiro no período posterior, entre 2003 e 2018.

Propõe-se e analisa-se aqui uma tipologia dos investimentos realizados nesses 15 anos e seus rebatimentos espaciais. No período de crescimento 2004-2014, ocorreram inversões públicas e privadas que se orientaram pelo padrão inercial-litorâneo, por sua natureza pontual de enclaves, pela expansão da produção de *commodities*, pela infraestrutura e pelos gastos sociais. Esse padrão de crescimento passou a ser interrompido a partir de 2015, com a probabilidade de importantes impactos territoriais e com efeitos destrutivos e desorganizados. Assim, o heterodoxo núcleo argumentativo ensaiado procura elaborar um recurso heurístico por meio de uma tipologia baseada em cinco tipos de investimento e em cinco tipos de territórios predominantemente impactados e (re)definidos, separados, apenas para efeito de análise, em:

- Territórios Tipo I – impactados pela força inercial dos fatores de aglomeração e de urbanização (litoral, RMs e capitais) e das vantagens locais produtivas da rede urbana do Sul-Sudeste;
- Territórios Tipo II – impactados pela implantação de investimentos pontuais, com tendência a se constituírem em polos isolados ou enclaves com baixa indução do entorno e da hinterlândia;
- Territórios Tipo III – impactados pela demanda mundial de *commodities*;
- Territórios Tipo IV – impactados pelos investimentos realizados ou orientados pelo Estado em infraestrutura de transportes e energia etc.;
- Territórios Tipo V – impactados pelos impulsos das políticas sociais, melhorias das condições de vida e nos equipamentos sociais, ampliação do mercado interno de consumo.

O artigo apresenta a seguinte estrutura: após um breve antecedente das mudanças tecnoprodutivas e territoriais do século XX, são analisadas as transformações ocorridas durante o crescimento econômico do início dos anos 2000 e os efeitos espaciais da sua interrupção a partir de 2015.

BREVES ANTECEDENTES DAS PRINCIPAIS DINÂMICAS E TRANSFORMAÇÕES TECNOPRODUTIVAS E TERRITORIAIS BRASILEIRAS

Processos históricos peculiares deixaram heranças muito marcantes e variadas nas trajetórias das cinco macrorregiões brasileiras. Mesmo com o potente processo de integração inter-regional dos mercados, pode-se afirmar que, além da porção Sudeste-Sul, consolidaram-se “três mundos regionais” muito distintos: a Amazônia, o Nordeste e o Centro-Oeste. Esses “três mundos” – compreendidos em termos oficiais como macrorregiões – são amálgama e sobreposição de iniquidades sociais, de não acesso a direitos, de estruturas econômicas heterogêneas etc. Eles apresentam processos muito específicos de desenvolvimento desigual em qualquer uma das dimensões que se queira lançar luz, por exemplo, as variadas desigualdades e injustiças internas e as vigorosas diversidades ambientais, sociais, culturais etc.

Esses complexos processos – de longa duração – tiveram as marcas do dinamismo econômico, dos efeitos de multiplicação e aceleração da renda e da riqueza, bem como dos travamentos para grande parcela da sociedade: das reformas sociais, da distribuição da renda, da habilitação pela propriedade e do acesso a direitos. O sistema econômico nacional configurado ao longo do século XX alcançou elevado grau de integração comercial e produtiva, dotando-se de uma rede matricial de relações intra e inter-ramos econômicos, distribuída desigual e seletivamente por todo o país.

Consolidou-se um complexo esquema de relações centro-periferia e de hierarquias, ancorado em uma longa trajetória de articulações mercantis e produtivas inter e intra-regionais, que solidarizaram, pela via mercantil, as partes do país, durante os nossos “cinquenta anos gloriosos” de crescimento (1933-1982). Em termos do paradigma tecnoeconômico, o período esteve orientado pela incorporação do fordismo, embora com as marcas do capitalismo subdesenvolvido periférico e dependente.

Mas foi sobretudo a partir dos anos 1960 que a ação estatal mais sistemática, especialmente na periferia nacional, reforçou o papel do Estado como investidor direto e estruturante do território nacional.

Nos anos 1980, após a crise das dívidas latino-americanas, iniciou-se o colapso de nosso meio século de inserção com crescimento, no contexto internacional do pós-guerra. Ocorreu, então, a confluência e a articulação de três choques: o abrupto corte de crédito internacional; a deterioração da relação de trocas; e o aumento dos custos do refinanciamento dos débitos, resultando na ampliação do passivo externo, nos ajustes do setor público e no desmantelamento dos instrumentos para a ação estatal. O patrimônio público, que tinha sido construído em meio século de lutas, foi destruído e generalizaram-se as críticas ao Estado “interventor”.

Na dimensão espacial do processo de subdesenvolvimento, foi produzida uma significativa mudança na articulação da diversidade regional brasileira. A partir do

ajuste externo, do esforço exportador e das privatizações, negou-se, em cada micror-região, a herança histórica de montagem de estruturas produtivas relativamente complementares, com baixo grau de abertura para o exterior e sob amparo do Estado.

O começo da década de 1980 foi revelador do recrudescimento dos velhos impasses e das recorrências históricas da reprodução social brasileira como nação travada e inconclusa. Ocorreram marcantes reatualizações das heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e regionais), do pacto de dominação interna (e sua relação com o exterior), da sistêmica vulnerabilidade externa, da exclusão e marginalização da maioria da população dos frutos do progresso material.

Por sua vez, o ano de 1988 pode ser considerado, paradoxalmente, como um marco tanto da Constituição cidadã, que estabeleceu importantes direitos sociais, quanto da consagração da hegemonia das práticas, das narrativas e da remontagem de instrumentos e dispositivos neoliberais.

Na década de 1990, a perda generalizada de dinamismo econômico e o alargamento dos desníveis socioeconômicos entre as regiões foram determinados pelo ambiente macroeconômico internacional, pelas opções equivocadas de política econômica e pela perda da qualidade sistêmica e orgânica da atuação do Estado. Tudo isso resultou em disritmias entre os investimentos públicos e privados.

A rodada de neoliberalização (PECK, 2010; BRENNER et al., 2012), com o manejo ortodoxo da política macroeconômica, aprofundou a crise e promoveu a financeirização do ambiente de decisões, o que abalou as convenções e o estado de confiança. Nesse contexto, “as decisões de investimento em novas plantas produtivas (*greenfield*) são consideradas cada vez mais arriscadas em face de um leque ampliado de opções de investimento em ativos financeiros (títulos do tesouro, títulos cambiais, derivativos etc.) que geram rendimentos de curto e médio prazos” (MONTEIRO NETO, 2005, p. 48).

No período 1995-2002 do governo Fernando Henrique Cardoso, os processos de abertura comercial e financeira, o desmonte das capacidades estatais de intervenção, a entrega do patrimônio público à iniciativa privada e a internacionalização de parcela fundamental do parque produtivo nacional levaram, em 1999, à instituição (nos últimos 17 anos) do tripé macroeconômico (metas de inflação, taxa de câmbio flutuante e metas de superávit fiscal primário). Esse tripé foi fator decisivo para a manutenção de uma política ortodoxa que impôs baixas taxas de crescimento ao país.

Esses fatores, entre outros, determinaram importantes transformações nas relações *das e entre* as regiões brasileiras. Assim, ao longo dos anos 1990, as mudanças na paisagem regional brasileira resultaram, em grande medida, de involuções e desconstruções, isto é, foram consequências mais dos impactos regionalmente diferenciados da crise econômica e das opções conservadoras de políticas macroeconômicas do que de processos reestruturantes.

Foi muito diversa a sensibilidade de cada região aos processos de abertura comercial, aos determinantes microeconômicos da reorganização empresarial, à deterioração da infraestrutura econômica e à desestruturação do setor público nos três níveis de governo da federação.

As heterogeneidades inter e intrarregionais, em particular as últimas, cresceram bastante. Ampliaram-se ilhas de produtividade e polos de competitividade, de produção e exportação de alguns produtos, em alta e vulnerável especialização regressiva, sobretudo em *commodities*.

Na última década do século XX, as características macroestruturais históricas das múltiplas desigualdades sociais e regionais brasileiras se exacerbaram em razão das opções neoliberais de condução da política econômica. O Estado perdeu poder de coordenação estruturante para orientar e promover frentes de expansão atrativas, sendo cada dia mais difícil acomodar e fazer convergir interesses diversos, grandes e dispersivos. Consolidou-se uma enorme perda de capacidade de concatenação por parte do Estado e, em decorrência disso, de indução do investimento privado.

Ocorreram ações de re-especialização e re-mercantilização, pois o Brasil, durante os anos 1990, aprofundou ainda mais suas vantagens competitivas estáticas e absolutas históricas nos segmentos padronizados e de processamento contínuo de recursos minerais, florestais, energéticos, agrícolas e pecuários, como a produção de minério de ferro, siderúrgica e de alumínio (basicamente insumos metálicos semiacabados), de petróleo e petroquímica, de celulose e papel, de alimentos industrializados (grãos, suco de laranja, carnes etc.) e têxteis padronizados.

Em suma, em toda a década de 1990, os processos de abertura comercial e financeira, de desmonte das capacidades estatais de sinalização e coordenação, de privatização do sistema produtivo e de infraestrutura, de internacionalização de elos fundamentais das cadeias do parque produtivo nacional, entre outros, determinaram importantes transformações nas relações entre as regiões brasileiras, com a reconcentração espacial da riqueza e da renda no período 1985-2002 e o aumento das desigualdades inter e intrarregionais.

TRANSFORMAÇÕES NAS REALIDADES TERRITORIAIS BRASILEIRAS NOS ÚLTIMOS QUINZE ANOS (2003-2018)

O elevado crescimento da economia brasileira, sobretudo no governo Lula, entre 2003 e 2010, teve importantes rebatimentos territoriais.

As regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste apresentaram taxas bem mais elevadas de crescimento do PIB que as demais regiões desenvolvidas (Sul e Sudeste), o que contribuiu para o arrefecimento do processo de divergência e para a melhoria das condições de vida das populações envolvidas.

É preciso tomar as cadeias de fatores determinantes, buscando apreender as mudanças inter-relacionadas para refletir sobre seus possíveis efeitos cumulativos espaciais. Aqui são alinhavados, em grandes traços, os principais determinantes, entre a grande variedade de mudanças inter-relacionadas em resposta a mudanças primárias (MYRDAL, 1960), dos prováveis efeitos acumulativos e alguns efeitos propulsores, que neutralizaram, em parte, efeitos regressivos nas regiões e mercados urbano-regionais dos espaços menos desenvolvidos.

Quanto à dimensão produtiva e econômica do período 2003-2018, é crucial analisar as tendências dos investimentos privados e da lógica microdinâmica do mundo empresarial em cada conjuntura cíclica, pois “as decisões empresariais sobre compra, venda, desenvolvimento de ativos e estratégias competitivas desempenham, todas elas, papéis num cenário geográfico. [...] Por que é importante estudar o comportamento das empresas nas economias regionais? As decisões empresariais conformam tanto a distribuição inter-regional da atividade econômica quanto a qualidade e natureza do

trabalho dentro das regiões” (MARKUSEN, 2005, p. 64-65). Averiguar o processo de industrialização, seu perfil setorial, a natureza dos investimentos realizados em cada região, questionar se foram geradas novas capacidades produtivas indutoras e se houve fomento da diversificação produtiva local ou especialização excessiva, analisar qual tipo, quantidade e qualidade de empregos foram gerados, avaliar quais os efeitos setoriais e regionais do ambiente macroeconômico de valorização cambial e alta taxas de juros etc., todos esses elementos são centrais para examinar se as trajetórias do crescimento regional foram ou não virtuosas.

As transformações quantitativas e qualitativas da estrutura produtiva regional são decisivas nesse contexto. Não resta dúvida de que o processo de industrialização, como constituição de forças produtivas materiais modernas e avançadas que promovem transformações profundas na produtividade social, é o cerne do processo histórico e social de desenvolvimento de uma nação soberana. A industrialização expande e aprofunda não apenas a divisão técnica, mas também a divisão social do trabalho em uma sociedade em evolução complexa, em que novas conexões e interdependências vão estruturando-se entre os elos tecnoeconômicos de seu aparelho produtivo e entre os seus agentes cruciais de decisão, com seus encadeamentos de ação transformadora que constroem peculiarmente, em cada país, suas próprias vias, trajetórias e estilos de desenvolvimento.

Para averiguar a evolução de estruturas produtivas nas escalas nacional e regional, é central que se realize uma análise dos movimentos da variável-chave do desenvolvimento das forças produtivas, a saber, o investimento. É preciso ter presente a complexidade dos determinantes das inversões de capital, do investimento, e verificar se ocorreu no espaço de análise a mera ocupação de capacidade produtiva já existente ou o implante de novas plantas industriais e de ramos até então inexistentes, aprofundando as inter-ramificações e, com elas, as inter-regionalidades e interurbanidades.

A partir de 2003, com o aumento da renda rural ou urbana interiorizada, o maior adensamento das redes urbano-regionais articuladas às cidades médias e a maior sofisticação e diferenciação do consumo, o grupo de bens não duráveis de consumo conseguiu expandir-se, nos casos em que tinha capacidade competitiva frente ao ingresso dos produtos importados. Houve, dessa forma, a abertura de novas frentes de localização, com a criação de plantas de alguns ramos *wage goods*, geralmente com a implantação de compartimentos industriais pouco sofisticados tecnologicamente, leves e com baixa geração de *linkages*. Esses segmentos produtivos lograram desconcentrar-se, em função de não exigirem ambiente mais complexo de externalidades. Assim, foram atraídos para vários polos periféricos de porte, sobretudo para espaços metropolitanos ou cidades intermediárias, com características de capitais regionais. Isso se deu, em geral, por meio de guerras fiscais, com ampla concessão de subsídios e outros favores, custos salariais menores, maior flexibilidade trabalhista e ambiental e, em alguns casos, fácil acesso a fontes de recursos naturais abundantes e baratos.

Para o processo de desconcentração industrial e a diminuição das desigualdades regionais, esse segmento tradicional da indústria é fundamental, pois “forma um tecido produtivo mais permeável à atuação de médias e pequenas empresas, emprega trabalhadores com níveis intermediários ou mesmo mais simples de qualificação e, portanto, melhor se ajusta ao perfil dos recursos disponíveis nessas novas regiões industriais” (KUPFER, 2012, p.8).

Mesmo que não orientada por uma clara estratégia industrial, já que as decisões privadas e pública pouco ou nada se orientaram pelo Plano Brasil Maior, a geografia econômica brasileira passou por mudanças importantes, sobretudo no decênio 2004-2014. Vultosas inversões de capitais privados, com forte apoio estatal, em especial do BNDES, ocorreram nos setores agroindustriais, na indústria extrativa mineral, na indústria automobilística e de infraestrutura. De fato, gigantescos investimentos estavam em andamento em plantas automobilísticas, siderúrgicas, de petróleo, naval, nas refinarias, extração mineral etc.

Quanto aos investimentos automobilísticos, as plantas instaladas ou em instalação são: Chery (Jacarei/SP); Nissan (Resende/RJ); Jeep (Goiana/PE); BMW (Araquari/SC); Jaguar Land Rover (Itatiaia/RJ); Honda (Itirapina/SP) Hyundai-Caoa (Anápolis/GO); Audi-VW (São José dos Pinhais/PR); JAC (Camaçari/BA); Hyundai (Piracicaba/SP); Toyota (Sorocaba/SP e Porto Feliz/SP); e Mitsubishi (Catalão/GO).

Até 2011, muitos investimentos siderúrgicos foram realizados. Hoje, o parque siderúrgico brasileiro, com suas 29 usinas, de propriedade de 11 grupos empresariais (Aperam, ArcelorMittal Brasil, CSN, Gerdau, SINOBRAS, Thyssenkrupp CSA, Usiminas, VSB Tubos, Vallourec, Villares Metals e Votorantim), passa por uma grave crise. Há importantes projetos com papel central no desenvolvimento regional, como a Companhia Siderúrgica do Pecém, em São Gonçalo do Amarante, que se encontra em compasso de espera.

No setor de petróleo, antes da profunda crise, os investimentos da Petrobras para viabilizar o desenvolvimento do pré-sal e da cadeia de suprimentos no período 2013-2020, planejados com forte conteúdo nacional, envolviam: 38 plataformas de produção; 28 sondas de perfuração; 88 navios-tanque e navios de produto no projeto de modernização das frotas da Transpetro e de abastecimento; e 146 barcos de apoio. Consideradas somente as encomendas destinadas à indústria naval brasileira, o montante estimado chegava a US\$ 100 bilhões.

Com a crise na Petrobras, os projetos de novas refinarias ou foram redimensionados ou atrasados, como o da Refinaria Abreu Lima (PE), ou adiados, como o Comperj (RJ), ou abandonados, como os das Refinarias Premium I (MA) e II (CE). Não obstante, os impactos do anúncio e da construção desses megaprojetos foram de grande monta, representando forte especulação imobiliária, aumento do custo de vida, atração de população etc. nos locais sua instalação e entorno.

Os investimentos em extração mineral, excetuando-se petróleo e gás, foram de US\$ 50 bilhões de dólares por quinquênio entre 2003 e 2015, com destaque para os realizados nos Estados de Minas Gerais e Pará, que concentraram os maiores investimentos – 41,8% e 21,93%, respectivamente. Os demais estados com investimentos minerais são Mato Grosso do Sul, Bahia, Ceará, Amazonas e Maranhão.

A indústria naval brasileira vinha sendo reativada, sobretudo pela ampliação das atividades petrolíferas *offshore*, o que acarretou a encomenda de novas embarcações. No seu auge, a capacidade instalada foi rapidamente ampliada, com os estaleiros assim distribuídos: 11 (RJ); 3 (SC); 2 (RS); 1 (CE); 1 (SP); e o maior de todos, o Atlântico Sul, em Ipojuca (PE).

Para construir um panorama dos investimentos realizados e em andamento no Brasil, é importante analisar o que representou no período 2007-2015 o macropro-

jeto do governo brasileiro denominado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC),² que, desde 2007, procura mobilizar um poderoso bloco simultâneo de inversões em infraestrutura.

Quanto ao setor elétrico, no início do governo Lula, a lei 10.847/2004 autorizou a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e a lei 10.848/2004 mudou o modo de comercialização de energia elétrica no Brasil, abrindo espaço para um *boom* de investimentos no setor. São 30 UHE em operação, que tiveram leilões realizados a partir dos anos 2000, com destaque para Jirau (RO), Santo Antonio (RO), Teles Pires (MT e PA), Estreito (MA e TO) e Foz do Chapecó (SC e RS). O Plano Nacional de Energia 2030 ainda prevê aumento de 88 mil MW, sendo 11 mil a potência instalada em Belo Monte, em Vitória do Xingu(PA); outras 10 UHE estão em construção: Ponte de Pedra (MT); Salto Curucaca (PR); Colíder (MT); Baixo Iguaçu (PR); São Roque (SC); Cachoeira Caldeirão (AP); Salto Apiacás (MT); Sinop (MT) e São Manoel (PA), para citar as principais.

Além dos investimentos hidrelétricos, encontram-se as perspectivas dos complexos eólicos, com previsões de investimentos de R\$ 35 bilhões; já para a energia solar são previstos R\$ 6,6 bilhões. São duas frentes que geram grandes expectativas para dinamização regional, especialmente nos estados nordestinos.

No PAC 2, foram realizados mais de 538 mil ligações de energia elétrica para 2 milhões de pessoas que vivem no campo, em assentamentos de reforma agrária, aldeias indígenas, comunidades quilombolas e ribeirinhas, representando importante melhoria nas condições de vida rural.

Foram concluídos 28 empreendimentos em exploração e produção de petróleo e iniciadas as perfurações de 448 poços exploratórios, sendo que 174, em mar, e 198, em terra, já foram concluídos.

Quanto aos portos, com a criação, em 2007, da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), a formulação do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), em 2010, e, sobretudo, com o sancionamento da lei 12.015/2013, o setor passou a ter grandes expectativas de investimento em novos terminais e na modernização dos equipamentos já existentes. Até 2015, em conjunto, 30 empreendimentos já haviam sido concluídos ou estavam em implantação. A partir de 2016, uma parte importante desses terminais foi comprada por capitais chineses.

Segundo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), os investimentos no Complexo Industrial e Portuário de Suape, em Ipojuca (PE), em Pecém, Fortaleza (CE), e no Porto de Itaquí, em São Luís (MA), além da modernização dos portos de Santos, Vitória, Paranaguá etc., permitiriam que houvesse um escoamento da produção com mais eficiência operacional e mostraram que o aporte logístico brasileiro passará por grandes transformações. Os investimentos nos Terminais de Uso Privado (TUPs), cujo pioneiro foi o Porto do Açú, já chegam a 50 hoje no Brasil.

Concernente à infraestrutura aeroportuária, os investimentos previstos são de R\$ 26 bilhões, com seis leilões já realizados para a concessão dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante/RN, Brasília/DF, Guarulhos/SP, Campinas/SP, Confins/MG e Galeão/RJ. A capacidade dos aeroportos brasileiros foi ampliada em mais de 70 milhões de passageiros por ano, com a conclusão de 37 empreendimentos, a recuperação de pistas e pátios dos aeroportos de Foz do Iguaçu (PR) e Campo Grande (MS) e a construção do Terminal 4 de Guarulhos (SP). Nos aeroportos regionais, foram concluídas 15 obras, em 11 cidades.

No que se refere às hidrovias, estão em andamento 19 empreendimentos, com destaque para os da Amazônia e do Centro-Oeste. A navegação de cabotagem também tem sido reativada.

Em ferrovias, ao longo dos últimos quatro anos, 1.088 km foram concluídos, contribuindo, por exemplo, para a melhoria do escoamento de *commodities* minerais e do agronegócio.

É necessário sublinhar, ainda, as políticas de proteção social, que representaram um importante aporte na redução das desigualdades regionais e de renda no Brasil no período 2003-2015. Um conjunto abrangente de políticas sociais se articulou com o aumento real do salário mínimo, a previdência rural, o crédito consignado etc., realizando uma impactante transformação na base da pirâmide social brasileira.

Outra política importante, que poderá, no futuro, trazer enormes rebatimentos tecnológicos e produtivos, foi a expansão da educação de nível superior. As matrículas universitárias dobraram entre 2003 e 2014. Nesse primeiro ano, 747 municípios possuíam alunos concluintes registrados no Censo da Educação Superior; em 2014, esse número chegou a 1.568 municípios. Foram criados 14 novas universidades federais e 126 novos *campi*, elevando o número total de estudantes universitários de 5,9 milhões para 13,5 milhões. A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica atingiu, em 2016, 644 unidades.

Assim, durante um determinado período, basicamente no decênio 2004-2014, o país logrou, em alguma medida, articular crescimento econômico e inclusão social, fazendo dialogar política social, ampliação do mercado interno de consumo de massa e formalização das relações de trabalho.

TIPOLOGIA DE INVESTIMENTOS NOS DIVERSOS TERRITÓRIOS DO BRASIL

Em seguida, é apresentado um constructo analítico que lança mão de um recurso heurístico para criar uma taxonomia de investimentos públicos e privados. É bom alertar que ele se constitui apenas em um esquema interpretativo com o objetivo de provocar o debate territorial brasileiro. Ou seja, propõe-se aqui um instrumento de análise de natureza muito geral, pretendendo, em aproximações sucessivas, uma espécie de tipo-ideal para efeitos meramente comparativos de fenômenos diversos – ou fatos estilizados –, com o intuito de examinar, de forma classificatória, os impactos dos investimentos nos territórios.

Parte-se da hipótese de que o Brasil, recentemente, passou por transformações socioeconômicas com importantes impactos territoriais e de que as análises espacializadas ainda têm certa dificuldade de captar plenamente a dinâmica e, sobretudo, a direção dessas transformações. Nesse contexto, é permitido questionar se muitas das políticas públicas, em discussão ou implementação, não estariam baseadas em concepções com pouca aderência com a realidade territorial atual em mutação.

Considerando isso, é fundamental discutir uma agenda atualizada que busque apreender plenamente as mudanças territoriais mais salientes, a fim de elaborar políticas públicas coerentes com o novo momento.

Procurou-se construir um esquema de análise e alguns fatos estilizados para apreender e sistematizar, em traços largos, as recentes e mais gerais transformações

territoriais, pelas vias dos gastos públicos e dos investimentos públicos e privados em distintos territórios. Tal tipologia abre espaço analítico para organizar algumas perguntas estruturantes, tais como: Quais frentes de acumulação são abertas, disponibilizadas e viabilizadas na realização de investimentos públicos e privados?; Qual o caráter da ação estatal requerida por cada um deles?; Quais tipos de políticas públicas são estruturadas e requeridas?; Como o Estado é acionado?; Em uma análise multiescalar e multinível, quais são os interesses originados nas escalas internacional, nacional e regionais sobre cada território?; Qual relação eles têm com o porte (escala, dimensão, complexidade) de cidade e com a complexidade do processo de urbanização, bem como com as ruralidades?; Qual sua articulação com as questões do meio ambiente?; Qual ligação mantêm com Ciência, Tecnologia e Inovação? E com o pacto de poder e as relações interfederativas?. Obviamente, não se tem a pretensão de encaminhar ou responder a todas essas perguntas para cada um dos territórios, porém são questões complexas e cruciais que precisam estar subjacentes à análise.

TERRITÓRIOS TIPO I – TERRITÓRIOS PREDOMINANTEMENTE IMPACTADOS E (RE)DEFINIDOS PELA FORÇA INERCIAL DOS FATORES DE AGLOMERAÇÃO E DE URBANIZAÇÃO (LITORAL, RMS E CAPITAIS) E DAS VANTAGENS LOCACIONAIS PRODUTIVAS NA REDE URBANA DO SUL-SUDESTE

Historicamente, forças inerciais e centrípetas exerceram, de forma cumulativa, efeitos polarizados no litoral brasileiro, configurando verdadeiras plataformas urbano-industriais com maior nível de desenvolvimento das forças produtivas e inovativas, nas quais estão presentes típicos fatores de conglomeração, densidade socioeconômica, diversificação produtiva e diferenciação social. Os investimentos tenderam a concentrar-se nas regiões onde estiveram presentes típicos efeitos de vizinhança e transbordo, mercado de consumo denso e moderno, mercado de trabalho diferenciado, serviços mais sofisticados etc.

As soldagens econômicas inter-regionais operaram no Brasil por um século; elas acentuaram a concentração socioespacial e a capacidade de polarização dessa área. O sistema econômico nacional configurado no século XX alcançou elevado grau de integração comercial e produtiva, dotando-se de uma rede matricial de relações intra e inter-ramos econômicos fordistas – cópia incompleta e dependente na periferia do capitalismo das primeiras e segundas revoluções industriais –, que se estruturou e consolidou-se no Sudeste, mas desceu para o Sul e subiu o litoral leste.

Concentrou-se aí um complexo industrial-mercantil-imobiliário-financeiro que, comandado por uma divisão espacial do trabalho com esquemas de relações centro-periferia, confluiu seus projetos e coalizões de expansão em torno de uma convenção desenvolvimentista durável por meio século (1933-1982). A região Sudeste, sobretudo o Estado de São Paulo, tornou-se o centro de acumulação de capital no país, concentrando a produção industrial e os serviços mais sofisticados, a urbanização mais complexa e o núcleo decisório econômico nacional.

Porém, fatores que contrarrestam essa concentração no Sudeste – desde externalidades negativas, efeitos de congestionamento e outras deseconomias de aglomeração, até a implementação de políticas estatais, as quais se deram com maior intensidade entre 1975 e 1985, mas, em alguma medida, persistiram depois – levaram a movimentos de desconcentração regional das atividades econômicas. Essa trajetória

de desconcentração ocorreu em direção ao Sul, assim como para os núcleos metropolitanos nordestinos e outras regiões, complexificando a divisão inter-regional do trabalho no Brasil no final do século XX e início do XXI, algo que ainda requer maiores pesquisas.

Novos empreendimentos foram implantados nessa região, com destaque para grandes condomínios industriais e logísticos, *shopping centers*, polos tecnológicos, novos centros de pesquisa públicos etc., que podem vir a desempenhar importante papel de provisão de novas externalidades e complementaridades intersetoriais no futuro.

Essa vasta área Sul-Sudeste-Litoral está submetida a grande pressão antrópica, degradação ambiental, crise hídrica, mudanças climáticas e eventos extremos, podendo ser designada de antropocênica (com duração de um século e meio), no sentido de que é a porção territorial em que mais ocorreu, em razão da densidade demográfica, a ação material humana transformadora, *grosso modo*, do Bioma Mata Atlântica. É nesse “território atlântico”, onde a rede urbana brasileira está mais organizada e onde vivem 70 milhões de pessoas, que foram conformadas as principais cabeças das sub-redes urbanas e regionais.

Abriga, ainda, os principais circuitos de sistemas e subsistemas urbano-regionais brasileiros, seus espaços metropolitanos mais importantes e suas capitais estaduais, além de ser elo de ligação com o Cone Sul e de exercer o papel de núcleo de integração sul-americana em sua área mais desenvolvida. Novas espacialidades emergentes surgiram na região no período recente, com marcas de desindustrialização, perda de diversificação produtiva, especialização regressiva e desadensamento de várias cadeias produtivas, expansão do terciário (tradicional e moderno) e das atividades de turismo de veraneio e de negócios e serviços financeiros.

Novos empreendimentos foram implantados nessa região, por exemplo, grandes condomínios industriais e logísticos, *shopping centers*, polos tecnológicos, novos centros públicos de pesquisa etc., que poderão desempenhar papel destacado de provisão de novas externalidades e complementaridades intersetoriais no futuro, reforçando sua histórica concentração da riqueza.

No que tange às consequências espaciais desses investimentos orientados pela força inercial dos fatores de aglomeração, de urbanização e das vantagens locais preexistentes, futuras pesquisas deveriam discutir alguns dos aspectos propostos por Gunnar Myrdal (1960), questionando se nesses Territórios de Tipo I prevaleceram os efeitos propulsores (*spread effects*), de mudanças favoráveis em causação circular, que podem ou não se propagar, transmitindo crescimento, ou se eles ficaram represados, constituindo-se em efeitos regressivos (*back-wash effects*) sobre outras regiões mais distantes. Nos termos propostos por Albert Hirschman (1977), caberia discutir os efeitos fluentes ou de gotejamento (*tricking-down effects*), em oposição aos efeitos de polarização, examinando qual o balanço de forças entre eles. No caso desses territórios inerciais no “Brasil Atlântico”, tudo indica que os efeitos interagiram de forma combinada, mas com resultados líquidos que acabaram estimulando, mais do que dificultando, o crescimento de outras regiões, com destaque para a transmissão e a difusão de estímulos para suas porções territoriais mais próximas.

TERRITÓRIOS TIPO II – TERRITÓRIOS PREDOMINANTEMENTE IMPACTADOS E (RE)DEFINIDOS PELA IMPLANTAÇÃO DE INVESTIMENTOS PONTUAIS, COM

TENDÊNCIA A CONSTITUÍREM-SE EM POLOS ISOLADOS OU ENCLAVES COM BAIXA INDUÇÃO DO ENTORNO E DA HINTERLÂNDIA

Enquadram-se nessa tipologia os megaprojetos de investimento, as grandes obras e os enclaves de extração e beneficiamento de recursos naturais, insumos básicos, geralmente bens intermediários, dispostos no território em enormes plantas com notável intensidade de escala. São setores com dificuldades de encadeamento de relações intersetoriais para trás e para frente. No sentido de Markusen (1995), são empreendimentos que poderiam ser caracterizados como *stick places* (plataformas manufatureiras satélites), áreas de atração e retenção de investimentos. Geralmente dotados de baixos encadeamentos, sobretudo para a frente, são comandados de maneira exógena por decisões extrarregionais, configurando polos isolados ou de indução intersetorial e inter-regional limitadas.

A ideia de tipificar esses investimentos tem como objetivo jogar luz sobre as especificidades e os possíveis impactos territoriais da implantação de unidades minerais e de insumos básicos e também sobre alguns macroempreendimentos isolados que apresentam a possibilidade de intensos impactos macrorregionais, tais como o Pré-Sal, a Transnordestina, a Transposição do Rio São Francisco, o uso e o aproveitamento mais intensivo de grandes sítios minerais, a exploração de extensos polos turísticos e a implantação de grandes instalações portuárias de refinarias de petróleo.

Para analisar os impactos territoriais desses investimentos, é importante ter presente a morfologia das estruturas de mercado oligopólicas, com elevadas escalas técnicas de produção, detentoras de vantagens diferenciais de custos e orientadas por métodos produtivos em massa. Estão inseridas em segmentos maduros, com menores capacidades de agregação de valor e baixos conteúdo e sofisticação tecnológicos.

São os investimentos que desempenharam importante papel no processo de desconcentração produtiva. No entanto, o resultado, em termos do desenvolvimento regional, dada a natureza dos ramos que se deslocalizaram para a periferia nacional, acabou sendo muito mais o de *ilhas de produtividade*. Ou seja, a qualidade do processo de desconcentração para as regiões menos desenvolvidas deixou muito a desejar, quando comparada a algumas experiências internacionais que lograram maior espraiamento da atividade econômica, seguido de maior enraizamento regional em áreas periféricas.

Esses investimentos são, em sua maioria, induzidos pelo Estado e pela existência de fontes de matéria-prima a explorar. Comumente, não apresentam relações mais destacadas de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades potentes.

São plataformas altamente intensivas em território e em meio ambiente, que elaboram produtos semimanufaturados, da agroindústria, mineração e metalurgia, provendo insumos básicos, como bens siderúrgicos, celulose, minerais não metálicos etc., e insumos energéticos, como prospecção e extração de petróleo e gás, refino, hidroeletricidade, energia eólica e solar. Em suma, são decisivos na matriz industrial brasileira, representando grande parte das especializações produtivas e comerciais exportadoras e as maiores vantagens competitivas comparativas reveladas.

Esse setor passou por grande reajuste empresarial, tendo sido submetido a fusões e aquisições, e ampliou suas eficiências produtivas e administrativas. Apresenta muitos projetos em andamento, o longo prazo de maturação dos investimentos acaba representando barreiras à entrada, além de ser um fator dissuasivo para a penetração

de novos concorrentes no mercado. Sua dinâmica é bastante atrelada aos desígnios do setor público e da configuração da coalizão político-estatal e das relações com a estatalidade; por serem, em geral, energointensivos e poluidores, os investimentos nesse setor exigem oferta abundante de energia barata e pressionam por flexibilização dos licenciamentos ambientais. São grandes projetos definidos ou apoiados normalmente por financiamentos e investimentos ajustados “de fora” e determinados explicita e externamente pela macropolítica. Esse é um dos fatores que reforça a tendência do projeto de desenvolver-se com pouca ou nenhuma interação com sua hinterlândia e pouca ou nenhuma indução virtuosa do entorno, consolidando-se, ao longo de seu tempo de maturação, com precárias relações de complementaridade e articulação com o tecido econômico regional.

Com frequência, tais investimentos pontuais estão localizados em lugares carentes de centralidade – há, por exemplo, a ausência de uma rede urbana estruturada. Assim, são bases exportadoras localizadas, desintegradas regionalmente e parcialmente integradas ao mercado nacional e mesmo internacional.

No que diz respeito aos efeitos espaciais desses investimentos pontuais, restritos, isolados ou enclavados, com baixa capacidade de indução do entorno, da hinterlândia e dos espaços mais remotos, há uma ampla possibilidade de diálogo com as reflexões sobre polos de François Perroux (1964). Infelizmente, não há espaço aqui para o aprofundamento desse diálogo. Não obstante, pesquisas empíricas, em uma próxima ocasião, podem tentar avaliar até que ponto tais aspectos localizados de crescimento, com variadas intensidades de impulso e capacidades de transmissão por diversos canais, podem ou não exercer uma ação positiva e constituírem-se em núcleos, nós ou pontos motrizes difusores ou mesmo unidades dominantes de crescimento que transmitam estímulos a partir do polo aglomerativo, em variados gradientes, desde as áreas de proximidade até as porções mais longínquas. A princípio, a maioria dos investimentos analisados não apresenta grande capacidade de adição de valor, de espraiamento e de transmissão de crescimento intra e inter-regional. Além disso, a instabilidade político-institucional no Brasil faz com que frequentemente esses investimentos sofram soluções de continuidade, com o início de outros ciclos econômicos que seguem outras coalizões políticas, não completando suas potencialidades.

TERRITÓRIOS TIPO III – TERRITÓRIOS PREDOMINANTEMENTE IMPACTADOS E (RE)DEFINIDOS PELA DEMANDA MUNDIAL DE COMMODITIES

Um vasto território brasileiro se especializou em *commodities* (agrícolas, minerais, metálicas, energéticas). Recentemente, com o *boom* de demanda e preços nos mercados internacionais, esses espaços foram fortemente impactados.

Tais investimentos em *commodities* apresentam notórios impactos territoriais, ambientais e econômicos e muitas deficiências em suas relações de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades. Estão presentes vulnerabilidades do crescimento econômico em regiões de grande especialização, posto que a dependência de *commodities* agrícolas, pecuárias e minerais estão sujeitas a fortes e reiteradas flutuações de preços e níveis de demanda, basicamente definidos na escala mundial.

Além da produção agrícola substantiva, principalmente de algodão, arroz, café, cana-de-açúcar, feijão, sorgo, milho, a extração e o beneficiamento de minérios têm grande importância, com destaque para fosfato, calcário, ferro, manganês, granito,

mármore, cobre, zinco, ouro, níquel, nióbio, quartzito e cerâmica.

É amplamente reconhecida na história brasileira do século XX a concentração desses investimentos na porção central do território nacional. São conhecidas as características de ocupação e integração do “Grande-Oeste” na divisão inter-regional do trabalho, desde a marcha para o Oeste, a construção de Brasília, a expansão das fronteiras agrícola, pecuária e mineral, até as políticas públicas de apoio à incorporação dos cerrados à produção agropecuária moderna – trajetória que articulou e soldou definitivamente essa macrorregião com a dinâmica dos outros três “mundos regionais” brasileiros. Essa região apresenta, ainda, um terciário calcado na provisão de bens agropecuários, como as empresas de comercialização de fertilizantes, sementes e implementos agrícolas, sobretudo aquele concentrado nos principais polos urbanos intermediários centro-oestinos e centro-nortistas.

Conformou-se aí, nas últimas décadas, uma economia e uma sociedade pecuárias, modernas e complexas, que convivem com conflitos fundiários exacerbados, com uma ruralidade muito específica, ao lado de uma urbanização problemática, difusa e metropolizada, particularmente no eixo Goiânia-Anápolis-Brasília.

Sua alta especialização em atividades extrativas e produtivas de *commodities* coloca limitações estruturais à dinâmica endógena de sua economia. Esses estrangulamentos são postos pela natureza intrínseca de seus bens minerais, agrícolas e pecuários, fundados em vantagens competitivas estáticas e absolutas, com pouca capacidade de diferenciação, pois são padronizados e de processamento contínuo e, em grande parte, submetidos à definição da demanda e dos preços internacionais.

Com grande dinamismo econômico, rural e urbano e produtivo, a região ganha e reforça seu papel de território de transição entre o Sudeste e o Sul, por um lado, e o Norte e Nordeste, por outro.

A grande transformação do agronegócio nessa vasta porção territorial se deu com perda da biodiversidade e com a degradação dos solos e águas, bem como com o desmatamento e as recorrentes queimadas nos dois ecossistemas bastante frágeis e sensíveis que abriga: o Cerrado e o Pantanal.

Sérgio Castro (2014) sintetizou bem os desafios para a região, ao afirmar que os grandes complexos aí instalados – agropecuários, industriais e de extração e processamento mineral – requerem estratégias consistentes de atuação tanto a montante quanto a jusante de suas respectivas cadeias produtivas: a montante, com o estímulo do desenvolvimento da produção local de máquinas equipamentos e insumos, além de serviços técnicos especializados; a jusante, com a promoção da diferenciação de produtos de maior agregação de valor. Hoje, no Brasil, esses setores são muito organizados politicamente nos parlamentos e em suas organizações de classe, assim como têm forte apelo e influência nos meios de comunicação. Basicamente, o que eles demandam do Estado é infraestrutura de logística de escoamento da produção, financiamento subsidiado e perdão ou renegociação de suas dívidas.

A discussão dos impactos espaciais de tais investimentos, definidos pela demanda mundial de *commodities*, dialoga com as contribuições de Douglass North (1977) para o debate sobre o desenvolvimento regional proporcionado pela Teoria da Base Exportação, que discute o crescimento de um certo lugar determinado pelo mercado externo. A coesão unificadora e vinculante das atividades de uma região em torno da produção de bens que podem ser comercializados fora da região pode ou não engendrar capacidade de criação de atividades complementares, subsidiárias,

locais, não básicas, na região. Um ponto inicial da análise das hipóteses levantadas por essa teoria parece indicar que as *commodities*, por sua própria natureza, criaram, na situação concreta do Brasil contemporâneo, poucas ou restritas induções de novas atividades não básicas e locais.

TERRITÓRIOS TIPO IV – TERRITÓRIOS PREDOMINANTEMENTE IMPACTADOS E (RE)DEFINIDOS PELOS INVESTIMENTOS REALIZADOS OU ORIENTADOS PELO ESTADO EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES E ENERGIA

Na qualidade de fruto e criador de externalidades e de gerador de sinergias com alto grau de generalização de uso, algo que, em certas vezes, *acompanha* e, em outras, *empurra* o investimento em atividades produtivas, o suporte infraestrutural é decisivo para o processo de desenvolvimento, inclusive como um dos fatores sistêmicos da competitividade. Alguns territórios são mais diretamente impactados por esses investimentos, cristalizando eixos de crescimento, expansão e integração, com grande inércia e fixidez espacial. O vultoso montante das inversões e imobilizações de capital fixo, a “irreversibilidade/indivisibilidade” dos investimentos, a questão das grandes escalas, as externalidades positivas altas, entre outros, são elementos que promovem marcas importantes no território.

Desde 1972, por ocasião do projeto Corredores de Exportação, que seria incluído no I PND, passando pelos Eixos e pelo PAC, há um bloco no poder que demanda e mantém esses tipos de investimentos como permanentes na história territorial brasileira.

Obviamente, os investimentos em infraestrutura são importantes para qualquer região brasileira, porém são decisivos para o bioma Amazônia. Com a maior fronteira de recursos do planeta e vasta área de crucial dimensão geopolítica, seus eixos de penetração e integração e seus grandes projetos de exploração econômica, atrelados à provisão de infraestrutura de transportes e energia, acabaram por ocupar e articular a economia amazônica ao resto da economia brasileira e internacional. Esse bioma, como gigantesco manancial florestal, mineral, hídrico, de biodiversidade, apresenta também grande quantidade e diversidade de atores sociopolíticos e interesses econômicos, assim como a combinação de níveis muito díspares de desenvolvimento de suas forças produtivas e a coexistência de atividades lícitas e ilícitas de exploração (mineração, madeireiras, biopirataria etc.).

Essa macrorregião foi fortemente impactada pela recente implantação de usinas hidrelétricas, sobretudo a partir das leis 10.847 e 10.848 de 2004, que mudaram o modo de comercialização de energia elétrica no Brasil, abrindo espaço para um *boom* de investimentos no setor. A partir daí, foram realizados leilões em 30 UHE, com destaque para as maiores: Belo Monte (PA), Jirau (RO); Santo Antonio (RO); Teles Pires (MT e PA); Estreito (MA e TO). Outras 10 UHE estão em construção, como Ponte de Pedra (MT), Colíder (MT), Baixo Iguaçu (PR), São Roque (SC), Cachoeira Caldeirão (AP), Salto Apiacás (MT), Sinop (MT) e São Manoel (PA).

Por sua vez, os investimentos nos Terminais de Uso Privado (TUPs) em implantação e na Ferrovia Norte-Sul, com mais de 1.500 quilômetros já em operação, conformam uma verdadeira marcha para o Oeste-Norte do Brasil.

Pelo que se observa, certamente, a dinâmica econômica da Amazônia está atrelada à provisão de infraestrutura, porém, não necessariamente, essa provisão

precisar restringir-se ao binômio rodovia-hidroeletricidade.

A riqueza da biodiversidade, dos serviços ecossistêmicos providos, do conhecimento específico local, da diversidade cultural e dos modos de vida tradicionais acumulados deveriam dar vasaão à construção de outro padrão de desenvolvimento para esse enorme “mundo regional” brasileiro.

Em relação aos efeitos espaciais dos investimentos orientados por gastos em infraestrutura de transportes e energia, de forma semelhante aos Territórios de Tipo I, investigações empíricas posteriores mais detalhadas podem testar hipóteses que tenham como referência metodológica os efeitos, já referidos, de Myrdal (1960), buscando estimar até que ponto preponderaram ou não efeitos propulsores (*spread effects*), ou seja, espalhados, centrífugos, de difusão intersetorial e transmissão inter-regional, em contraponto ou confronto aos efeitos represados, de mudança e repercussão adversas ou negativas – efeitos regressivos (*back-wash effects*) sobre outras regiões não beneficiadas, mais diretamente, pelo investimento em rede de infraestrutura. Da mesma forma, com o aparato conceitual de Hirschman (1977), é possível averiguar os efeitos fluentes ou de gotejamento (*tricking-down effects*), em relação aos de polarização.

No caso desses territórios em que se cristalizam eixos de crescimento, seguindo trajetórias espaciais de expansão e integração mais consolidadas, os investimentos são marcados por irreversibilidades e indivisibilidades decisivas. Realmente, há uma tendência mais geral de reforço da polarização e de prevalência de repercussões mais adversas sobre as regiões mais isoladas ou distantes desses eixos.

TERRITÓRIOS TIPO V – TERRITÓRIOS PREDOMINANTEMENTE IMPACTADOS E (RE)DEFINIDOS PELOS IMPULSOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS, MELHORIAS DAS CONDIÇÕES DE VIDA E DOS EQUIPAMENTOS SOCIAIS, AMPLIAÇÃO DO MERCADO INTERNO DE CONSUMO

A marca mais indelével e espalhada, isto é, bem distribuída e “homogeneizada”, por todo o território nacional – presente tanto nas regiões mais desenvolvidas quanto naquelas menos desenvolvidas – é a desigualdade, em suas múltiplas dimensões. No período 2003-2014, avançou-se muito em um conjunto de políticas sociais voltadas à proteção das camadas mais destituídas da população e na expansão do mercado interno, sobretudo com o progresso das políticas de transferência de renda, o crescimento formal do emprego, a valorização do salário mínimo, a expansão do crédito, com melhorias na distribuição de renda e na qualidade do mercado de trabalho etc.

Nesse momento, estava sendo constituído, bem ou mal, um patamar básico de cidadania, um certo chão de segurança social e de acesso a direitos individuais, garantia de condições mais dignas de vida, com satisfação das necessidades essenciais e possibilidade de ingresso e integração na sociedade moderna por parte das massas historicamente destituídas dos frutos do progresso no Brasil.

Mudanças importantes ocorreram também nos preços relativos da economia brasileira, a favor do consumo de bens-salário. Essas mudanças foram determinadas pelo “efeito China”, pela taxa de câmbio e pela política de desonerações do governo federal.

Os sub-ramos do departamento de produção desses bens-salário, que têm as características de mercadorias de consumo não durável, como calçados de couro, vestuário e têxteis não padronizados, móveis mais simples, agroindústria de alimentos

de baixa elaboração e bebidas, apresentaram grande expansão e alguma trajetória de deslocalização na direção das regiões periféricas, especialmente da porção litorânea e dos grandes e médios centros urbanos. A inédita expansão do consumo de bens eletrônicos e de comunicação, automóveis, eletrodomésticos, produtos farmacêuticos, móveis, perfumaria, móveis, bens da linha branca (como tanquinhos, fogões e geladeiras), eletrodomésticos, motos, microcomputador com Internet, TV e celular gerou um *boom* que criou a expectativa de uma futura mudança estrutural. O crescimento mais inclusivo experimentado impactou diretamente todos os setores fortemente condicionados pela elasticidade da demanda e pela oferta de crédito ao consumidor, pois eles são muito sensíveis às flutuações e dependentes das mudanças quantitativas e qualitativas nos mercados urbanos de trabalho e de consumo e da expansão das rendas nos meios rural e urbano.

Entretanto, o crescimento não foi acompanhado de mudança estrutural. Ocorreram, assim, vazamentos de renda e perda de oportunidades de aproveitamento dos efeitos multiplicadores e aceleradores do aumento do consumo nos mercados domésticos regionais, o que acabou por ensejar a expansão da participação dos componentes importados do exterior ou ofertados por empresas localizadas no Brasil, mas extrarregionais.

Esses territórios de Tipo V são os que mais serão afetados pelas mudanças políticas iniciadas a partir de 2016. Com a emenda constitucional que criou um teto de gastos e congelou, por dois decênios, os gastos primários governamentais, eles sofrerão mais diretamente os impactos dessa decisão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre 2003 e 2018, ficaram patentes os colossais constrangimentos do padrão de alta concentração de renda e baixo acesso à riqueza e propriedade (especificamente da terra, rural ou urbana), o qual restringe, sobremaneira, os mercados regionais de consumo e produção e cria barreiras enormes ao avanço de um tecido produtivo e empresarial mais endógeno nas regiões menos desenvolvidas. Em tal período, alargaram-se um pouco esses mercados, engendrando potenciais frentes de acumulação e mercados mais regionalizados – se e quando a crise econômica arrefecer ou transformações políticas ocorrerem. Porém, ficou também explícito que outros suportes – de recursos, de infraestrutura etc. – precisam melhorar e ter continuidade para que sejam forjadas bases econômicas mais autônomas.

Apesar do porte e complexidade dos maiores polos regionais periféricos, a estreiteza dos mercados mais interiorizados ainda tem precedência frente a impulsos dinamizadores dados pelo ativismo fiscal do Estado.

Um importante ponto do diagnóstico atual das novas dinâmicas regionais é entender as diversas dimensões dos impactos econômicos, sociais e ambientais da existência de um conjunto de obras interrompidas, inauguradas “pela metade”, não concluídas ou mesmo abandonadas em todo o território nacional. Muitas expectativas de desenvolvimento regional foram frustradas. Além disso, impactos negativos estão presentes nas áreas dos grandes projetos descontinuados.

Há uma carteira de investimentos em infraestrutura que atravessou governos de diversos matizes. Algumas obras são reivindicações regionais das décadas de 1960 e

estiveram presentes nos “corredores de exportação” (1972), ENIDs e depois no PAC. O país não realizou uma reflexão mais profunda sobre o fato de que algumas dessas obras talvez não façam mais parte de uma estratégia de inserção nos paradigmas tecnoeconômicos do século XXI.

Nesse cenário, é desejável um amplo debate democrático sobre escolhas estratégicas capazes de congregiar projetos exitosos ou com potencialidades portadoras de futuro, aglutinar e dar vazão a recursos dispersos em variadas fontes, promover a capacitação de quadros técnicos administrativos e montar novas engenharias financeiras de horizonte temporal mais amplo, realizando a aplicação seletiva de recursos em pacotes de investimento realmente impactantes em termos de encadeamentos e de sustentação dos mercados domésticos/internos de cada região, bem como sobre a inserção mais soberana e dinâmica do país no mercado internacional.

Tudo isso tem de ser descortinado, mantendo no centro da agenda o combate permanente das recalcitrantes e estruturais desigualdades multidimensionais (em especial as sociais e regionais) e buscando o respeito, o afloramento e a valorização das heterogeneidades e diversidades. Ao mesmo tempo, deve-se ativar e mobilizar a diversidade, em uma estratégia nacional que seja sensível às diferenças e promova a revelação e a exploração de potencialidades de ativos e capacitações ociosos ou adormecidos em todos os “mundos regionais” aqui arrolados.

Tais estratégias precisam ser construídas democraticamente, com capacidade de prospecção e de apreensão das especificidades sub-regionais, sem ser localista, a partir de uma ação estatal consequente, participativa, que priorize o resgate do planejamento e leve em consideração a complexidade federativa brasileira.

No período analisado, as desigualdades interpessoais arrefeceram um pouco, mas as iniquidades inter-regionais brasileiras persistiram e ganharam outra natureza. A questão regional, uma problemática no seio do Estado, ainda não foi adequadamente apropriada ou legitimada politicamente para enfrentar a envergadura e a complexidade da tarefa de resolução da problemática regional brasileira.

O certo é que persiste o grande desafio de instituir no Brasil um planejamento territorial que construa vetores estratégicos que permitam engendrar impulsos dinâmicos, de forma a gerar maior convergência de renda, alargamento de oportunidades e um processo de coesão (econômica, social, política) entre a heterogeneidade das regiões. Tudo isso deve ser feito, ao mesmo tempo, com respeito e valorização da diversidade.

Enquanto os países centrais armam e implementam estratégias tecnológicas e produtivas ousadas da chamada indústria 4.0, baseada em uma nova onda de digitalização e conectividade da Internet das coisas, os países periféricos, como o Brasil, regridem. Se, no passado, apenas situações extremas de crise lograram legitimar uma intervenção mais coerente e democrática por meio de políticas públicas regionais e urbanas, o que esperar do contexto atual?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACELAR DE ARAÚJO, T. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação *Estudos Avançados* 11 (29), p.7-36. jan./abr., 1997.
- BARAT, J. Corredores de transportes e desenvolvimento regional. *Política e Planejamento Econômico*, 2(2), p. 301-338, dez., 1972.

Carlos Antônio Brandão.
Doutor, Livre-Docente e Titular pela Unicamp. É Professor Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Bolsista CNPq.
E-mail: brandaoufrj@gmail.com
ORCID: 0000-0002-9014-6681

Artigo recebido em 14 de abril de 2018 e aprovado para publicação em 13 de fevereiro de 2019.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY).

- BRANDÃO, C. A. Espaços da destituição e as políticas urbanas e regionais no Brasil. *Nova Economia*, 26, n. Especial, p. 1097-1132, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/3961>.
- BRANDÃO, C. A. (org.). *Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Celso Furtado, 2018a.
- BRANDÃO, C. A. The multi-scalar articulation of economic development In: FERNANDÉZ, V. R.; RONDINO, G. *Development in Latin America: critical discussions from the periphery*. New York : Palgrave Macmillan, 2018b.
- BRANDÃO, C. A.; FERNANDÉZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs.). *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro: LetraCapital, 2018.
- BRENNER, N. et al.. Após a neoliberalização?. *Cadernos Metrópole*, 14 (27), p.15-39, 2012.
- CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil – 1930-1995*. São Paulo: Global, 1985.
- CANO, W. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 13, n. 2, p. 49-59, nov. 2011.
- CARDOZO, S. A. Comércio internacional, estrutura produtiva industrial, emprego e renda nas macrorregiões brasileiras (2004-2014). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 20, n.2, p.401-420, mai./ago., 2018.
- CASTRO, S. D. Política regional e desenvolvimento: caminhos para o Brasil e para o Nordeste. In: BNDES. *Um olhar territorial para o desenvolvimento - Nordeste*. Rio de Janeiro: BNDES, p.502-539, 2014.
- DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. *Nova Economia*, 3(1), p. 35-64, Belo Horizonte, 1993.
- GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, R.B. & SILVA, P.L.B. (org). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap/Unesp, p. 13-59, 1995.
- HIRSCHMAN, A. O. Transmissão inter-regional e internacional do crescimento econômico. In: SCHWARTZMAN, J. (org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.
- HIRSCHMAN, A. O. Desenvolvimento por efeitos em cadeia uma abordagem generalizada. In: CARDOSO, Fernando H., FONT, Maurício e SORJ, Bernardo (orgs.). *Economia e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- HIRSCHMAN, A. O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- KUPFER, D. O setor e o território. *Jornal Valor Econômico*, 14 de março de 2012.
- MARKUSEN, A. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges (orgs.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.
- MARKUSEN, A. Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais. *Nova Economia*, Belo Horizonte, UFMG, (5)2, p. 9-44, 1995.
- MONTEIRO NETO, A. *Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 1990*. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, dezembro de 2005.
- MONTEIRO NETO, A. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012). *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 2, n. 1, p. 19-38, 2015.
- MORAES, S. R. *Desconcentração Produtiva no Brasil: olhares sobre o período 2000-2015*. Dissertação de Mestrado. Brasília: PPGDSCI/CEAM, 2017.

- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.
- PACHECO, C. A. *Fragmentação da nação*. Campinas: IE/Unicamp, 1998.
- PECK, J. *Constructions of neoliberal reason*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- PERROUX, F. *A economia do século XX*. Lisboa: Herder, 1966.
- PERROUX, F. O conceito de polo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques (org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1977.
- PINTO, A. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: SERRA, José (coord.). *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976a.
- PINTO, A. Distribuição de renda na América Latina e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar, 1976b.
- PIQUET, R. P. S.; RIBEIRO, A. C. T. Tempos, ideias e lugares: o ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, n. 1, p. 49-59, mai. 2008.
- SAMPAIO, D. P. *Desindustrialização e estruturas regionais no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2015.
- SANTOS, M. e SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no limiar do século XXI*. São Paulo/Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SIQUEIRA, H. Novo-desenvolvimentismo e dinâmica regional recente no Brasil (2004/2013). Santiago do Chile, *EURE*, 41 (122), p. 261-277, enero, 2015.
- SUNKEL, O. e PAZ, O. *O subdesenvolvimento latino-americano e a teoria do desenvolvimento: os conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento*. São Paulo: DIFEL, 1971.
- TAVARES, M. C. Distribuição de renda, acumulação e padrões de industrialização: um ensaio preliminar. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.