



NEOLIBERALISMO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: OBSTÁCULOS DA POLÍTICA REGIONAL NO BRASIL

NEOLIBERALISM AND REGIONAL DEVELOPMENT: OBSTACLES OF REGIONAL POLICY IN BRAZIL

NEOLIBERALISMO Y DESARROLLO REGIONAL: OBSTÁCULOS DE LA POLÍTICA REGIONAL EN BRASIL

Raphael de Oliveira Silva¹
Mabel Diz Marques²

RESUMO

A tradição neoliberal tem produzido modificações no papel do Estado e na condução da vida pública, dessas transformações não escapa as políticas regionais. Nesse contexto, o presente artigo visa averiguar o caráter das políticas regionais no Brasil nos últimos 20 anos, se a sua condução está sujeita as diretrizes neoliberais estabelecidas para “Estado de Consolidação”, bem como as possibilidades e limites que tais orientações impõem a desenvolvimento regional. Para tanto, é realizada uma revisão de literatura sobre o conceito de neoliberalismo e suas remodelações do papel do Estado; a influência deste sobre as orientações nas políticas regionais proposta por organismos internacionais; e, por fim, apresenta o direcionamento das política de desenvolvimento regional no Brasil, nos últimos 20 anos, e sua interlocução com a lógica neoliberal. Os resultados sugerem que embora haja a retomada das políticas regionais no país, com impactos regionais relevantes, a condução da política está restrita a agenda de políticas neoliberais que formam “Estado de Consolidação”, portanto, sujeita as orientações dos credores do Estado, com atuação reduzida a conceder estímulo ao aumento de competitividade do território no sentido de torna-los mais atrativos para as decisões de localização, da produção, emprego e população do mercado.

Palavras-chave: Neoliberalismo. Desenvolvimento Regional. Políticas Regionais.

ABSTRACT

The neoliberal tradition has produced changes in the role of the State and in the conduct of public life, regional transformations cannot escape these transformations. In this context, this article aims to investigate the character of regional policies in Brazil in the last 20 years, if their conduct is subject to the neoliberal guidelines established for the "State of Consolidation", as

¹Doutorando em Economia pela Universidade Federal da Bahia, Pesquisador Associado do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Brasília. Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1769-2731>. E-mail: raphael.o.s@ipea.gov.br.

²Doutoranda em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Salvador. Bahia. Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5227-6469>. E-mail: mabel.marques@ufba.br.

well as the possibilities and limits that such guidelines impose on regional development. . To this end, a literature review on the concept of neoliberalism and its remodeling of the role of the State is carried out; its influence on the guidelines on regional policies proposed by international organizations; and, finally, it presents the direction of regional development policies in Brazil, in the last 20 years, and its interlocution with neoliberal logic. The results suggest that although there is a resumption of regional policies in the country, with relevant regional impacts, the conduct of the policy is restricted to the neoliberal policy agenda that forms a "State of Consolidation", therefore, subject to the guidelines of the State's creditors, with performance reduced to granting incentive to increase the competitiveness of the territory in order to make them more attractive for the decisions of the market of location, production, employment and population.

Keywords: Neoliberalism. Regional Development. Regional Policies.

RESUMEN

La tradición neoliberal ha producido cambios en el papel del Estado y en la conducción de la vida pública, las transformaciones regionales no pueden escapar de estas transformaciones. En este contexto, este artículo tiene como objetivo investigar el carácter de las políticas regionales en Brasil en los últimos 20 años, si su conducta está sujeta a las pautas neoliberales establecidas para el "Estado de consolidación", así como las posibilidades y límites que tales pautas imponen al desarrollo regional. Para este fin, se realiza una revisión de la literatura sobre el concepto de neoliberalismo y su remodelación del papel del Estado; su influencia en las directrices sobre políticas regionales propuestas por organizaciones internacionales; y, finalmente, presenta la dirección de las políticas de desarrollo regional en Brasil, en los últimos 20 años, y su interlocución con la lógica neoliberal. Los resultados sugieren que aunque hay una reanudación de las políticas regionales en el país, con impactos regionales relevantes, la conducta de la política está restringida a la agenda de política neoliberal que forma un "Estado de consolidación", por lo tanto, sujeto a las pautas de los acreedores del Estado, con desempeño reducido a otorgar incentivos para aumentar la competitividad del territorio a fin de hacerlos más atractivos para las decisiones del mercado de ubicación, producción, empleo y población.

Palabras clave: Neoliberalismo. Desarrollo Regional. Políticas Regionales.

Como citar este artigo: SILVA, Raphael de Oliveira; MARQUES, Mabel Diz. Neoliberalismo e desenvolvimento regional: obstáculos da política regional no Brasil. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 10, p. 348-369, 08/05/2020. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v10i0.2686>

Artigo recebido em: 14/02/2020

Artigo aprovado em: 06/05/2020

Artigo publicado em: 08/05/2020

1 INTRODUÇÃO

Os instrumentos de avaliação de programas, projetos e políticas públicas regionais passaram por uma crescente sofisticação, permitindo a verificação do cumprimento de metas e objetivos. No entanto, para além desses instrumentos de verificação é fundamental refletir sobre as chamadas “questões de fundo”, pois estas informam, basicamente, as decisões estabelecidas, as escolhas feitas e as vias de implementação traçadas, relacionadas à estratégia de intervenção governamental. Assim, se conectam com uma visão particular de progresso da sociedade e da atividade econômica.

O Estado sempre esteve no centro do debate do desenvolvimento, não apenas pela sua importância como instituição matriz, coordenadora e reguladora, com poder sobre toda a sociedade, mas também pela relação que se estabelece entre a configuração do Estado e a(s) política(s) a ele associadas, em uma determinada sociedade e período no tempo³. Desta forma, compreende-se que pela qual o Estado é concebido determina, ao menos em parte, o modo pelo qual as políticas, a economia e o desenvolvimento econômico são definidos (FINE, 2005).

Desde o final da década de 1970 as principais economias iniciaram um processo de transformação de suas plataformas político-econômicas. O processo que desembocaria na ascensão política da tradição neoliberal sobre seus Estados com a defesa de uma agenda sobre a qual o mercado seria capaz de comandar a vida do país, promovendo, assim, maior eficiência econômica, ganho de qualidade de vida e bem-estar geral da população.

No Brasil, desde os anos 1990, o país tem passado por reformulações na atuação do Estado, abandonando as diretrizes do Estado desenvolvimentista e abraçando aquelas de matriz neoliberal. Tais transformações do Estado tendem a impactar, por sua vez, a necessidade e perfil das políticas regionais no país.

Deste modo, imerso no debate sobre a hegemonia do neoliberalismo como agenda da condução da política pública, o presente artigo visa analisar o reflexo dessa nova configuração de Estado sobre as políticas regionais no Brasil, sobretudo, nos últimos vinte anos. Assim, as indagações partem das seguintes questões: as decisões, escolhas e vias de implementação traçadas, políticas com efeitos sobre desequilíbrios regionais no Brasil, no período recente, estiveram vinculadas às diretrizes do neoliberalismo? Se estiveram, quais as possibilidades e limites dessas políticas, para eliminar ou, ao menos, mitigar a dinâmica regional herdada do passado?

Para tanto, o artigo está estruturado em três seções de desenvolvimento – além da Introdução e Considerações Finais. Na primeira seção se busca examinar, por meio da revisão

³ Aqui cabe realizar uma diferenciação elementar entre Estado e governo. Para se adotar uma compreensão sintética compatível com os objetivos deste estudo, é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; ao passo que o governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando em uma orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções e instrumentos de Estado por um determinado período. Por outro lado, a política pública aqui, ora mencionada, se refere ao “Estado em ação”, isto é, o Estado executando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

de literatura e documental, o conceito e a ascensão do neoliberalismo, bem como a remodelação que ele projeta no Estado. Na segunda seção é realizada uma revisão da literatura sobre os impactos da tradição neoliberal na percepção da política de desenvolvimento regional, utilizando relatórios de organismos internacionais de grande difusão. Na última são apresentadas as políticas regionais no Brasil e a dinâmica de atuação, nos últimos 20 anos, por meio de uma base documental, relatórios e base de dados sobre instrumentos de financiamentos, com o intuito de compreender as formas de intervenção governamental. Além disso, se busca compreender se essa atuação está atrelada as diretrizes neoliberais e quais os limites da política regional brasileira dentro de um Estado de Consolidação.

2 NEOLIBERALISMO E SUAS REMODELAÇÕES DE ESTADO

O neoliberalismo tem moldado a ideologia internacional do desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, o padrão do desenvolvimento local e regional em todo o mundo. Antes de seguir a discussão sobre o neoliberalismo, cabe refletir sobre seu próprio conceito, pois embora o termo neoliberalismo seja muito empregado, ele não consiste numa filosofia política clara e sucinta. Portanto, não há uma estratégia concreta e bem definida de sua implementação, o que reflete numa variedade de neoliberalismos existentes (PLEHWE, 2009).

Brenner, Peck e Theodore (2010) reuniram exemplos de diferentes países em momentos históricos diferentes e revela que os projetos neoliberais existentes podem diferir quanto ao corpo de pensamentos, arranjos institucionais e variáveis ao longo do tempo, em um mesmo lugar. Por causa disso, os autores propõem o uso do termo “neoliberalizações” de processos políticos de criação de regimes de mercado, um projeto plural e socialmente produzido.

A tradição neoliberal não sustenta concepções teórico-ideológicas bem definidas, pelo contrário, é caracterizada por um número diversificado de locais de origem (Chicago, Freiburg, Genebra, Londres, Nova York, Paris entre outros), de abordagens teóricas (a cargo de exemplo, a Escola Austríaca, a Escola de Economia de Chicago, a Escola de Freiburg de ordo-liberalismo e o “realismo” de Lippmann) e de orientação de políticas econômicas - como a desregulamentação, a privatização, o monetarismo (MIROWSKI, 2009; PLEHWE, 2009). Portanto, não é possível conceituar o neoliberalismo através de um conjunto definido de recomendações políticas econômicas (como no reconhecido Consenso de Washington) ou de corrente teórica unificada (como a abordagem neoclássica). As diferentes versões se sintonizam com o espírito da época que, em determinadas situações históricas definidas influenciam as decisões governamentais.

No entanto, apesar das nuances de métodos analíticos, locais de origem e ênfase, seus intérpretes conseguiram eventualmente forjar um relativo consenso sobre o que seriam características fundamentais do neoliberalismo, edificando ao longo do tempo em uma filosofia política e visão de mundo compartilhadas (MIROWSKI, 2009; PLEHWE, 2009). O que consolida as correntes é o objetivo de desenvolver e impor uma legitimação contemporânea para uma sociedade dominada pela economia de mercado. Diferente do liberalismo clássico que expressa uma visão naturalista do mercado, como uma ordem espontânea desenvolvida nos espaços delimitados pelo Estado, o neoliberalismo supõe que o mercado precisa ser construído,

bem como as condições para o modelo neoliberal de “boa sociedade”, uma vez que, não são produzidas naturalmente (MIROWSKI, 2009).

A definição de “boa sociedade” da tradição neoliberal tem ligação com a noção de liberdade, seja ela dos indivíduos, mercados, corporações, contratos, transações comerciais e financeiras. Contudo, como estas condições não são produzidas naturalmente, torna-se necessário a ocupação e remodelação do Estado, “libertando” a sociedade e os mercados do que seriam os laços nocivos do intervencionismo estatal (BRENNER; PECK; THEODORE, 2010; PECK, 2010).

Entender a difusão dessas ideias torna-se elementar, em virtude de sua capacidade de transformar a forma pela qual o Estado é concebido. Ademais, o Estado sempre esteve no centro do debate do desenvolvimento, isso não apenas pela sua importância, mas também pela forma sob a qual ele é compreendido. Isto determina, ao menos em parte, como a economia e o desenvolvimento são concebidos (FINE, 2005).

Streeck (2017) demonstra uma série de transformações do Estado na Europa, partindo de um “Estado Fiscal” financiado pela cobrança de impostos, que no decurso da década de 1980, se transformou num “Estado da Dívida”. Este Estado, cada vez mais dependente de empréstimos, finalmente, se coloca como um “Estado de Consolidação”, impondo a ele um freio da dívida, com o propósito em reduzir os gastos do governo e assegurar a credibilidade dos Estados nacionais. Isto ocorreu tendo em vista a necessidade de arcar os compromissos da dívida e, assim, garantir o fluxo de crédito para superar a crise que se alastrava sobre as economias ocidentais no final da década de 1970.

A ascensão neoliberal marcou uma mudança decisiva nas trajetórias econômicas e nas estratégias políticas das nações desenvolvidas. Em resposta à recessão global e à incapacidade de políticas tradicionais baseadas no protecionismo econômico e no estado de bem-estar social para resolver a crise econômica, muitos governos ocidentais começaram a desenvolver estratégias políticas alternativas baseadas nos princípios do neoliberalismo (BRENNER; PECK; THEODORE, 2010).

O “Estado de consolidação”, anteriormente mencionado, prendeu os Estados nacionais e, por conseguinte, as democracias realmente existentes à austeridade permanente e a reformas estruturais de matriz neoliberal continuadas. Muito embora exista uma variada articulação e implementação, algumas características comuns de austeridade são evidentes em diferentes contextos geográficos, temporais e político-econômicos internacionalmente, tais como: (i) redução rápida da dívida pública e déficits por meio da redução de gastos públicos e/ou aumento de impostos; (ii) construção de narrativas de consolidação e estabilidade fiscais para manter ou melhorar as classificações de crédito nacionais e instilar a confiança da comunidade internacional de investidores na dívida soberana; (iii) reestruturação e reorganização do Estado de seu aparato institucional, territorial, políticas, serviços públicos e emprego; (iv) congelamentos salariais do setor público e/ou reduções e reformas de pensões; e (v) argumentos de “exclusão”, reduzindo o tamanho relativo do Estado na economia para permitir ao setor privado gerar investimentos e empregos para o crescimento e recuperação da economia (GRAY; BARFORD, 2018; PIKE et al., 2018).

Os defensores da política neoliberal argumentam que as próprias forças do mercado tendem a desencadear o crescimento, inovação e eficiência, enquanto as regulamentações e

despesas governamentais normalmente tende a impedir o crescimento, pois sufocam o empreendedorismo e geram ineficiências nos setores públicos e privados (GRAY; BARFORD, 2018; PIKE et al., 2018; BRENNER; PECK; THEODORE, 2010).

No Brasil podem ser encontradas similaridades na transformação do Estado, assim como apontado por Streeck (2017). Do pós-guerra até os anos 1980, período marcado pela industrialização apoiada no processo de substituição de importações, o Estado desenvolvimentista, contou com intenso endividamento público, sobretudo, nos anos 1970 em meio ao II Plano Nacional de Desenvolvimento. No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, com a eclosão da crise da dívida no Brasil e, por conseguinte, do Estado desenvolvimentista, as ideias neoliberais encontraram terreno fértil para se desenvolver.

Para recuperar o fluxo de crédito e mitigar a situação de crise, os organismos multilaterais de crédito, como Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), impuseram um conjunto de ajustes pautados no “Consenso de Washington” que deveriam ser seguidos de modo a gerar garantias aos credores. Dentre os ajustes estavam: (i) a disciplina fiscal rigorosa dos gastos públicos; (ii) abertura comercial e financeira; (iii) redução do aparelho do Estado com a privatização e desregulamentação das atividades econômicas; e, por fim, (iv) a defesa da propriedade intelectual (BRESSER-PEREIRA, 1995).

Gradativamente, desde a década de 1990, o Estado brasileiro tem desmantelado a arquitetura reguladora do Estado desenvolvimentista do período pós-guerra e adotado uma estratégia política baseada na desregulamentação da economia, privatização, compromisso reduzido com o bem-estar social e foco na competitividade internacional.

3 DIÁLOGOS DA POLÍTICA REGIONAL

O domínio regional não escapa à “maré neoliberal”. Em termos de política regional, o neoliberalismo tem instituído o papel ativo dos mercados na determinação da localização e distribuição da atividade econômica, emprego e população; por outro lado, instituiu uma maior contenção e envolvimento proativo do Estado.

Brenner (2004) argumenta que essas mudanças nas últimas décadas produziram uma alteração estrutural em direção a uma crescente centralidade das aglomerações urbanas, em vez das economias nacionais, na organização da acumulação capitalista, exacerbando as estratégias de competição locacional e empreendedorismo local. Mesmo quando as regiões se tornam mais centrais para a acumulação capitalista, o leque de estratégias políticas disponíveis é reduzido aos esforços empresariais para aumentar a competitividade em uma perspectiva localista (BRENNER, 2004; LOVERING, 2011). O objetivo principal de tais políticas de desenvolvimento passou a se limitar à implantação de novas políticas regulatórias projetadas para mobilizar o espaço como uma arena para o crescimento econômico orientado para o mercado (BRENNER; PECK; THEODORE, 2010).

O resultado dessa estratégia foi a exacerbção de um padrão desigual de desenvolvimento social e econômico, uma vez que o capital tende a procurar aquelas áreas que provavelmente geram retornos maiores, elencando a localização dos investimentos e

construindo “ilhas dinâmicas” (PECK; TICKELL, 2002; BRENNER; PECK; THEODORE, 2010). Assim, onde as políticas de desenvolvimento regional tradicionalmente têm como objetivo moderar o desenvolvimento desigual e promover a equidade espacial, as evidências indicam que o livre mercado tem produzido resultados "economicamente eficientes", no entanto, geograficamente desiguais. Em meio a crescente desigualdade, um conjunto de relatórios de organizações internacionais, publicados entre 2009 e 2010, “repensam” as estratégias de desenvolvimento regional. Dentre eles, destaca-se: (i) Relatório de Desenvolvimento, do Banco Mundial; (ii) Relatório de Sapir e (iii) os Relatórios *How Regions Grow: trend and analysis* (OCDE, 2009a) e *Regions Matter* (OCDE, 2009b), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE.

O Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial (2009) propõe políticas *place-neutral* (neutras no espaço ou políticas implícitas), baseadas em três dimensões de desenvolvimento - densidade, distância e divisão - e três soluções para os problemas pautados nas instituições, na infraestrutura e nas intervenções (BANCO MUNDIAL, 2009).

Vale ressaltar que cada dimensão tem sua própria solução. As instituições espacialmente “cegas” – aquelas instituições que se ocupam da provisão de serviços essenciais como educação, saúde e segurança pública – devem ser direcionadas fundamentalmente para problemas de densidade ou aglomeração inadequada. Desta forma, a infraestrutura conectiva superará problemas de distância e, por fim, a integração econômica regional supranacional com o estabelecimento de instituições regionais que limitem as fronteiras, de infraestrutura regional que conecte países e de incentivos ao acesso preferencial dos mercados mundiais, talvez com “[...] intervenção direcionadas espacialmente com o intuito de garantir que todos os países fortaleçam a cooperação regional” (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 22-23).

Nesta visão particular, as políticas com objetivos universais tenderiam a gerar maior eficiência econômica, pois os atores (capital empresarial e força de trabalho) se deslocariam no território em busca da melhor alocação possível para seus ativos. As políticas regionais explícitas não são consideradas necessárias e nem adequadas nesta opção de política pública. Por outro lado, o modelo de desenvolvimento proposto é fundamentado em políticas projetadas de integração regional aos mercados externos e sem considerações explícitas ao espaço. Assim o objetivo seria o de gerar eficiência e garantir melhores oportunidades com qualidade de vida das pessoas, onde quer que elas morem ou trabalhem.

Outro relatório de grande repercussão é o Relatório de Sapir – Uma Agenda para a Europa em Crescimento. Segundo Sapir et al. (2004) as políticas regionais que contrariam os ajustes estruturais baseados na vantagem comparativa exigida pelos processos de integração, inibem a coesão territorial. Os esforços da União Europeia através das estratégias de financiamento (dos fundos estruturais e do fundo de coesão) nas regiões mais pobres com intuito de promover a convergência, apresentaram resultados positivos quando associados as vantagens comparativas. No entanto, tais financiamentos só podem ser um complemento de outros fatores, como as políticas nacionais para criar um ambiente favorável ao investimento e à formação de capital humano (SAPIR et al., 2004).

Nas recomendações de políticas de coesão para a União Europeia, os autores destacam que elas devem ser focalizadas nos Estados-Membros, em particular no país ao invés das regiões subnacionais. Portanto, as estratégias devem pautar principalmente as políticas setoriais adicionais e a adoção de tecnologias de informação e comunicação (TIC), assim como outras

atividades baseadas em conhecimento em todo território europeu. Isto porque tais países se aproximaram da fronteira tecnológica e, com a ocorrência de novas revoluções tecnológicas em comunicação e informação, a inovação na fronteira tornou-se o principal motor do crescimento (SAPIR et al., 2004).

Nesses termos, é possível notar que o Relatório de Sapir de 2004 compartilha algumas percepções com o Relatório do Banco Mundial de 2009, em que os autores de ambos relatórios sugerem promover intervenções no espaço neutro, com uma ênfase principal sobre a reforma institucional e criação de infraestrutura que possa conferir ao território maior competitividade. Assim, seriam favorecidas as escolhas locais dos mercados para que possam agir sobre o leque maior de opções.

Mais recentemente, a OCDE propôs um conjunto de intervenções políticas fundamentadas em aspectos teóricos e empíricos, consolidado em dois principais relatórios denominados: *How Regions Grow: trend and analysis* (OCDE, 2009a) e *Regions Matter* (2009b). O primeiro relatório OCDE (2009a) parte da premissa de que todas as regiões exibem potencial de crescimento e desenvolvimento (OCDE, 2009a). Assim, buscou-se discernir quais fatores impactam no crescimento das regiões, tornando-as mais produtivas e competitivas garantindo sua prosperidade futura, ampliando a capacidade de atrair investimentos e reter seus melhores trabalhadores. O relatório advoga que a necessidade fundamental de uma política regional é que a simples concentração de recursos em um único local não traduz necessariamente em benefícios de aglomeração. Tais benefícios dependem da existência de um mercado de trabalho conjunto, de encadeamentos para trás e para frente entre empresas e de repercussões no conhecimento. Fica evidente no relatório que o progresso regional depende de como os ativos são usados, e de como diferentes partes interessadas interagem e as sinergias são exploradas entre as diferentes regiões (OCDE, 2009a). Nesses termos, os autores demarcam a relevância de estratégias integradas de políticas de desenvolvimento regional que sejam capazes de incorporar diferentes setores, juntamente com acordos de governança inclusiva.

O segundo relatório, por sua vez, enfatiza as características individuais das regiões e a especificidade de seus lugares e propõe ir além das abordagens de desenvolvimento "tamanho único". Mais uma vez, destaca que existem oportunidades de crescimento em todas as regiões e o papel da intervenção no desenvolvimento é de mobilizar ativos regionais e explorar sinergias (OCDE 2009b). O relatório argumenta que as regiões devem investir em seu próprio crescimento, mobilizando ativos e recursos locais, a fim de capitalizar suas vantagens competitivas específicas, em vez de depender de transferências e subsídios nacionais para ajudá-los a crescer (OCDE 2009b).

Tais relatórios exploram uma novidade frente aos dois primeiros, ao introduzirem no debate o caráter peculiar de cada região, bem como os desafios inerentes a cada uma delas para o desenvolvimento, de modo que exigem políticas particulares para cada caso. Ademais, defendem a exploração de sinergias das estratégias, uma atuação combinada e não contraditória de ações.

Contudo, tais relatórios continuam cobertos pelo véu da tradição neoliberal. Por um lado, a proposta deles visa mobilizar o território buscando uma maior competitividade, transformar suas estruturas locais, seja, infraestrutura física, capital humano e/ou ambiente de negócios mais atrativo a investimentos. Nestes termos, preserva a lógica de determinação de localização da produção e investimentos guiados pelo mercado. Por outro, propõem que as

políticas devem estimular ativos e recursos locais, a fim de capitalizar suas vantagens competitivas específicas, em vez de depender de transferências e subsídios nacionais na promoção do crescimento, e isto revela seu caráter restritivo da atuação estatal.

A caminho de conclusão, as intervenções elencadas, embora tragam novidade para a condução da política regional, não demonstram um afastamento radical da ideologia neoliberal predominante. Inclusive sugerimos que isso representa o tipo de transformação delineado por Peck e Tickell (2002), em que novas formas de intervenção governamental e construção institucional foram incorporadas à política neoliberal contemporânea. No aspecto subjacente elas objetivam construir um ambiente mais equitativo, favorável e facilitado para as decisões de investimento do livre mercado. A ação da política regional fica restrita em promover estímulos aos ativos, como a infraestrutura física, capital humano, educação e ambiente de negócios operam nesse sentido de facilitação, utilizando as próprias capacidades locais, sem transferências e subsídios nacionais na promoção do crescimento (OCDE, 2009b). Nesse sentido, continua a cargo do mercado a decisão sobre os investimentos, localização e distribuição da atividade econômica, emprego e população.

Este debate não é extemporâneo ao Brasil. Depois do vazio das políticas de desenvolvimento regional na década de 1990, a partir dos anos 2000 com a mudança de governo, houve nítidos esforços em implementar políticas regionais explícitas e implícitas. Contudo, cabe verificar se tais medidas assumiram uma trajetória divergente da tradição neoliberal, ou assim como as recomendações dos relatórios internacionais (supracitados), tais intervenções governamentais e construção institucional estiveram amarradas à lógica neoliberal.

4 DESIGUALDADES REGIONAIS E POLÍTICA REGIONAL NO BRASIL

Na década de 1990, quando o Brasil aderiu a uma agenda neoliberal no comando da vida pública em razão da crise que assolava o país, as políticas regionais foram abandonadas. Seja pela conjuntura econômica mais favorável com estabilidade monetária e crescimento econômico, ou pela mudança de governo, o fato é que no início dos anos 2000 houve a retomada das discussões sobre a questão regional. Como se verá, muito embora no período recente a atuação governamental mobilizou volumes expressivos de recursos em políticas explícitas e implícitas com impactos no território. Cabe o questionamento: até que ponto tais políticas contrariaram as diretrizes neoliberais estabelecidas para “Estado de Consolidação” (se é que contrariaram)? Quais as possibilidades e limites dessas políticas, para eliminar ou, ao menos, mitigar a dinâmica regional herdada do passado? São tais indagações que aqui pretende-se responder.

Nesse estágio, entretanto, pode ser útil mencionar brevemente que a problemática regional ganhou espaço na agenda política e social no Brasil pela primeira vez a partir dos anos 1950. Neste período o Estado Desenvolvimentista colocou em sua agenda de políticas regionais explícitas o objetivo de induzir a expansão produtiva para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste, especialmente por meio da industrialização, que encontrava apoio estatal e endividamento público. Exemplar dessas ações é a criação da Superintendência do Plano de Valorização

Econômica da Amazônia (SPVEA)⁴, em 1953, e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959.

Nos anos de 1970, frente ao quadro internacional desfavorável com a primeira crise do petróleo e a emergência de sinais de reversão do ciclo de expansão industrial na economia brasileira, o governo cria e implementa o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) ancorado no financiamento externo. Em termos gerais, o II PND buscou consolidar o parque industrial do país, dando ênfase ao desenvolvimento do ramo de bens de capital e fomento ao comércio exterior em produtos mais intensivos em tecnologia (LIMA, 2009).

Ademais, o II PND delineava, entre as diretrizes da política industrial, a desconcentração industrial. De acordo com a Resolução nº 14 do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), em primeiro lugar deveriam ser fortalecidas as plantas industriais do Rio de Janeiro, Minas Gerais e do Sul do país. O Nordeste, por sua vez, teria prioridade quanto aos complexos industriais instalados na região, em virtude à significativa posição já assumida pela industrialização no desenvolvimento regional. No que se refere às regiões Norte e Centro-Oeste do país, estariam reservados a implementação de complexos agroindustriais e mineroindustriais prioritários. Finalmente para São Paulo, a Resolução destacava a atuação no sentido da melhoria da qualidade de vida urbana na região metropolitana, para onde deveriam ser aprovados, pelos órgãos gestores e de financiamento, nos projetos industriais (CODATO, 1997).

No entanto, seja por reflexo da política regional ou por outros fatores, tais como o das deseconomias de aglomeração, o fato é que a partir dos anos de 1970 iniciou a reversão da polarização do Sudeste. Esse fenômeno atraiu atenção de diversos pesquisadores, que passaram a investigar o processo de desconcentração produtiva, cujo centro de gravidade estava localizado sobre a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

No período de 1970 a 1979 o crescimento da indústria de transformação de São Paulo, embora elevado (120% na década), foi superado pelos demais estados (164%), com notável aumento da diversificação da estrutura produtiva, fortalecimento dos nexos inter-regionais e maior diminuição das desigualdades entre as regiões (CANO, 2008). Isto se configurava como uma desconcentração virtuosa e trazia novos horizontes, expectativas e entendimentos acerca da “questão regional”.

O período compreendido entre 1980 e 1985 foi marcado pelo segundo choque do preço do petróleo e aumento das taxas de juros no mercado internacional. Isto afetou o Brasil nas condições de financiamento e gerou um agravamento da restrição externa e a impossibilidade da continuidade das estratégias desenvolvimentistas (LIMA, 2009).

Finalmente, nas décadas finais do século XX, em especial nos anos 1990, com a “Crise da dívida” no Brasil e do Estado desenvolvimentista, as ideias neoliberais encontraram terreno fértil para se desenvolver. Sob pressão de organismos multilaterais de crédito, o Brasil cedeu às condições as quais obrigavam os países em desenvolvimento seguir diretrizes econômicas de austeridade fiscal e disciplina com as obrigações da dívida, bem como abertura comercial e financeira, privatização e desregulamentação das atividades econômicas e a defesa da propriedade intelectual (BRESSER-PEREIRA, 1995). Este contexto conduziu o governo brasileiro a adotar uma política econômica recessiva com forte impacto nos indicadores

⁴Em 1966 a SPVEA foi substituída pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), cujo objetivo também era o desenvolvimento da região amazônica.

macroeconômicos, especialmente com a queda do PIB, redução dos investimentos, crise nas finanças públicas, aumento da vulnerabilidade externa, aumento da dívida externa e recrudescimento do processo inflacionário (LIMA, 2009).

Nesse contexto, houve um nítido esvaziamento das políticas regionais. Marco deste processo é a extinção das Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam), extintas em 2001, e do Centro-Oeste (Sudeco) (ARAÚJO, 2013; MONTEIRO NETO, 2015). Assim, restaram apenas como instrumentos de promoção de política regional os Fundos Constitucionais⁵ criados pelo Congresso Constituinte em 1988, e que até hoje financiam empreendimentos privados no Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Apesar de sua relevância no financiamento das atividades nas regiões alvo, os Fundos Constitucionais apresentam características que não contrariam a tradição neoliberal, uma vez que, o Estado apenas disponibiliza os recursos para o financiamento de atividades para a região, mas a decisão de investir cabe à iniciativa privada, sobre o quanto, como e onde investir. Tendo em vista as escassas políticas regionais explícitas do Governo Federal, houve uma abertura de espaço à deflagração de uma “guerra fiscal” entre Estados e Municípios que buscam consolidar “focos de dinamismo” em suas áreas de atuação, gerando, por conseguinte, grandes áreas do país à margem, os ditos como “espaços não competitivos” (ARAÚJO, 1999).

Mais recentemente, em específico, a partir dos anos 2000 com a mudança de governo a questão regional foi revigorada por meio da criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2004 e sua institucionalização a partir do Decreto nº 6.047 de 2007. A instituição do PNDR teve como objetivo reduzir as desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento e orientação aos programas e ações federais em todo território nacional (BRASIL, 2007). Ou seja, a PNDR constitui uma política com viés territorial, redistributiva e com abordagens em múltiplas escalas, cujo objeto não é exatamente o combate à pobreza, mas sim a atuação nas regiões que, por situação de debilidade econômica e estagnação, geram condições de vida insatisfatórias à população das mesmas e, conseqüentemente, expressivos fluxos migratórios para as grandes metrópoles.

Segundo Alves e Rocha Neto (2014) um avanço relevante da PNDR foi o estabelecimento de critérios para elencar os espaços prioritários para atuação da política. Baseado em variáveis de rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita foi construída uma tipologia das microrregiões, classificadas em Alta Renda, Dinâmicas, Estagnadas e de Baixa Renda (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004).

Outro aspecto positivo destacado por Macedo e Porto (2018) foi a ruptura com a tradição de políticas regionais anteriores no país que centralizavam as decisões, constituindo ações federais ditadas de cima para baixo (*top down*). Tais políticas estabeleciam os rumos da política e da intervenção sobre o território, normalmente atreladas à implantação de grandes projetos de investimentos e sem participação dos grupos sociais na definição daquelas políticas e de suas prioridades. Assim, apesar de alguma eficácia econômica, negligenciavam a participação das

⁵Os Fundos Constitucionais compreendidos pelos Fundos do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) são formados pela arrecadação de 3% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), destinando 1 ponto percentual para cada fundo. Os fundos são geridos, respectivamente, pelo Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil, cujos os recursos são destinados ao financiamento de atividades produtivas privadas nas regiões alvo da política regional.

populações regionais que eram as mais afetadas pelas políticas. Contra essa concepção, a PNDR definiu uma abordagem do tipo *bottom up*, visando a valorização do espaço local a partir do aproveitamento das diversidades territoriais e da riqueza sociocultural do país como um ativo a ser aproveitado em todas as regiões e da participação e controle social (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004; MACEDO; PORTO, 2018). Dentro desta percepção as superintendências regionais reativadas (Sudam, Sudene e Sudeco) seriam responsáveis pela elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, a articulação das diretrizes e ações de desenvolvimento e a promoção de iniciativas em territórios priorizados (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004).

No âmbito do financiamento dos programas e ações da PNDR o Artigo 6º do Decreto nº 6.047/07 elencava o Orçamento Geral da União; os Fundos Constitucionais (FNO, FNE, FCO) que operam sob a lógica de políticas regionais explícitas (voltados para a oferta de crédito subsidiado ao investimento privado nas regiões); o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e Fundos de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO) (voltadas para o financiamento de empresas com empreendimentos de infraestrutura ou considerados estruturadores da economia); assim como outros fundos de desenvolvimento regional que venham a ser criados; outros Fundos especialmente constituídos pelo Governo Federal com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais; recursos dos Agentes Financeiros Oficiais; e Incentivos e Benefícios Fiscais (BRASIL, 2007).

Dentre as fontes de financiamento, os Fundos Constitucionais detêm a maior relevância em razão de seu porte de recursos. A Tabela 1 apresenta os resultados dos valores contratados pelos fundos segundo os grandes setores da economia. Nela é possível observar que, entre 2000 e 2015, foram desembolsados mais de R\$ 255 bilhões e que os valores mais representativos foram destinados às atividades da agropecuária, seguida pelo setor de comércio e serviços.

Os fundos constitucionais (FCO, FNO e FNE), apesar de representarem fonte importante para a ativação do investimento regional, são classificados em alguns estudos como pouco eficazes para o desenvolvimento regional os empréstimos realizados por esses fundos (BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018; RESENDE; SILVA; SILVA FILHO, 2017). O Boletim Mensal sobre Subsídios da União (2019), sinaliza para uma redução do orçamento dos fundos constitucionais, ao afirmar que “a fim de reduzir os subsídios creditícios com essa política pública, estimados em R\$ 13,4 bilhões em 2017, contribui para o ajuste fiscal e para alocação dos recursos públicos em atividades que tragam maior retorno para a sociedade”, o que pode colocar em risco uma das principais fontes de financiamento nas regiões alvo da política regional.

Tabela 1 - Total do valor contratado nos Fundos Constitucionais FNO, FNE e FCO em períodos selecionados (em R\$)

| FNO | | | |
|-------------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|
| SETOR | 2000-2006 | 2007-2015 | TOTAL |
| RURAL NÃO ESPECIFICADO | 62.399.951,60 | 102.485.328,77 | 164.885.280,37 |
| INDUSTRIAL NÃO ESPECIFICADO | - | 15.601.284,58 | 15.601.284,58 |
| AGROPECUÁRIA | 5.095.714.646,24 | 8.851.396.932,38 | 13.947.111.578,62 |
| INDÚSTRIA EXTRATIVA | 718.412.251,90 | 1.748.239.278,47 | 2.466.651.530,37 |
| INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO | 2.313.384.964,80 | 5.130.666.070,31 | 7.444.051.035,10 |
| CONSTRUÇÃO CIVIL | 410.471.675,47 | 2.837.717.377,63 | 3.248.189.053,10 |
| SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA | 397.833.619,37 | 2.223.844.641,42 | 2.621.678.260,80 |
| COMÉRCIO E SERVIÇOS | 3.930.702.393,80 | 12.884.007.973,95 | 16.814.710.367,75 |
| TOTAL GERAL | 12.928.919.503,18 | 33.793.958.887,51 | 46.722.878.390,70 |
| FNE | | | |
| SETOR | 2000-2006 | 2007-2015 | TOTAL |
| INDUSTRIAL NÃO ESPECIFICADO | - | 57.189.195,04 | 57.189.195,04 |
| AGROPECUÁRIA | 12.908.774.977,23 | 43.475.720.609,50 | 56.384.495.586,73 |
| INDÚSTRIA EXTRATIVA | 544.268.352,70 | 1.527.654.755,99 | 2.071.923.108,69 |
| INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO | 6.222.131.069,56 | 24.496.983.711,88 | 30.719.114.781,44 |
| CONSTRUÇÃO CIVIL | 57.153.499,93 | 2.927.974.913,05 | 2.985.128.412,98 |
| SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA | 2.215.095.932,54 | 8.282.158.295,90 | 10.497.254.228,44 |
| COMÉRCIO E SERVIÇOS | 4.623.078.843,84 | 34.138.895.409,44 | 38.761.974.253,28 |
| TOTAL GERAL | 26.570.516.696,78 | 114.906.594.989,81 | 141.477.079.566,59 |
| FCO | | | |
| SETOR | 2000-2006 | 2007-2015 | TOTAL |
| RURAL NÃO ESPECIFICADO | 11.317.473.062,95 | 25.624.495.547,35 | 36.941.968.610,30 |
| EMPRESARIAL NÃO ESPECIFICADO | 1.283.809.346,42 | 7.646.006.675,66 | 8.929.816.022,08 |
| AGROPECUÁRIA | 407.274.006,86 | 1.093.141.740,80 | 1.500.415.747,67 |
| INDÚSTRIA EXTRATIVA | 871.582.303,85 | 1.906.139.894,95 | 2.777.722.198,80 |
| INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO | 926.587.759,89 | 2.985.622.284,27 | 3.912.210.044,15 |
| CONSTRUÇÃO CIVIL | 129.992.820,64 | 601.909.369,25 | 731.902.189,89 |
| SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA | 430.848.715,97 | 1.325.847.482,65 | 1.756.696.198,62 |
| COMÉRCIO E SERVIÇOS | 1.794.095.679,48 | 9.432.737.850,28 | 11.226.833.529,76 |
| TOTAL GERAL | 17.161.663.696,06 | 50.615.900.845,21 | 67.777.564.541,27 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados brutos do Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil.

Nota: *Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV à preços de 2015.

**Setores Classificados segundo a CNAE 1.0.

Dentro da PNDR houve ainda uma proposição de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)⁶ incluída na Proposta de Reforma Tributária enviada ao Congresso Nacional em 2008, tal fundo permitiria à política contar com uma maior fonte de recursos capaz de financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, bem como dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas tanto públicas quanto privadas (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, 2008).

Apesar dos esforços empreendidos na institucionalização da PNDR, a mesma não alcançou resultados satisfatórios. No relatório de avaliação da PNDR o próprio Ministério da Integração Nacional, argumenta que a política “caracterizou-se como um conjunto de ‘instrumentos sem uma política’” (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2011, p. 89), que ocorreu uma superposição de políticas federais em relação ao ordenamento territorial, como os territórios da cidadania, programa do Ministério do Desenvolvimento

⁶A proposta instituiu o FNDR com caixa equivalente a 4,8% da arrecadação dos impostos que compõem sua base de cálculo, Imposto de Renda (IR) e Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI). O fundo estabelecia como objetivo financiar programas voltados ao desenvolvimento econômico e social nas áreas menos favorecidas, que proporcionassem benefícios infraestruturas, em ciência, tecnologia e inovação, assistência técnica e qualificação de mão-de-obra (BRASIL, 2008).

Agrário (MDA), bem como a não aprovação de uma lei que transformasse a PNDR em política de Estado (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2011).

Alves e Rocha Neto (2014) argumentam que as propostas apresentadas no enfrentamento da questão regional careciam de articulação, seja no âmbito da recriação das superintendências de planejamento e desenvolvimento, e no âmbito da extinção e consequente reformulação de funções programáticas no orçamento federal; ou pela institucionalização de fóruns colegiados em diversos níveis, que detinham atuação fragmentada ou descontinuada, à exemplo a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, composta por secretários executivos de ministérios e coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, cujo objetivo consistia em articular ações setoriais em territórios prioritários.

Ademais Alves e Rocha Neto (2014) argumentam que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional proposto no âmbito da política também não foi aprovado, dada sua vinculação à proposta de Reforma Tributária, que também não logrou êxito. Isto impôs limitações relativas ao financiamento do desenvolvimento regional, cujos instrumentos ainda eram macrorregionais (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e restritos ao setor privado, com uma lacuna percebida fortemente naquilo que se referia aos recursos voltados para o setor público, sobretudo, sobre os projetos complementares.

Por outro lado, Macedo e Porto (2018) alegam que desde sua origem a PNDR não contou com instrumentos de ação, mecanismos de avaliação da política, tampouco ganhou repercussão na agenda federal. Além disso, ficou restrita ao financiamento pelos Fundos Constitucionais e de outros incentivos que apresentam limites a justiça territorial. Noutros termos, a política regional continuou sem instrumentos substantivos de execução, seja no aspecto do orçamento, institucional ou organizacional.

Para Araújo (2013) o sucesso das políticas de transferência de renda, sobretudo o Programa Bolsa Família (PBF), a partir de 2003, na diminuição das desigualdades de renda, relegaram para segundo plano a necessidade de uma política explicitamente regional. De fato, o PBF teve uma enorme eficácia, agindo, principalmente, sobre as regiões alvo da política regional.

No quadro geral o Brasil apresentou ampliação do programa, aumentou significativamente o número de recursos transferidos e famílias beneficiadas. Entre 2004 e 2014, o ápice das transferências, o valor saiu de R\$ 7.771.258,06 para R\$ 29.046.112,93, um crescimento de 273,7%. No entanto, após a crise política e econômica interna, em 2015, a trajetória de crescimento apresentou uma reversão, atingindo o valor de R29.046.112,93, em 2017 (SILVA, 2018).

No que concerne ao contingente de beneficiários do programa, a sua trajetória assemelha-se àquela apresentada pelo total das transferências. De maneira geral, o Brasil apresentou evolução no número de famílias beneficiadas até 2014; contudo, no período posterior essa trajetória não foi sustentada. Entre 2004 e 2014, o total de famílias beneficiadas pelo programa saiu de 6.571.839 para 14.003.441, um aumento de 113%. No entanto, em 2017 o número de famílias inseridas no programa foi para 13.828.609 (SILVA, 2018).

No aspecto regional, a região Nordeste foi onde a atuação do programa revelou-se de forma mais evidente. A região Norte, que apresenta desafios semelhantes, tem apresentado o avanço mais significativo da atuação do programa entre as regiões, o que indica que o PBF está

atuando de fato em regiões que apresentam problemas no enfrentamento da pobreza nas regiões onde os desequilíbrios regionais são mais evidentes (SILVA, 2018).

No entanto, apesar da relevância do PBF de prevenir, enfrentar e reduzir a situação de pobreza das famílias no Brasil, bem como a ampliação do fluxo de renda que o programa exerce nessas regiões, propiciam um ambiente de possibilidade de mitigar, em alguma medida, os desequilíbrios regionais, mas não garante a transformação na esfera produtiva. Segundo Monteiro Neto (2015), embora os programas de transferência de renda sejam relevantes no que se refere a mitigar a pobreza e impulsionar o aumento da renda, elas não solidificavam a produção. Deste modo, as políticas regionais explícitas são necessárias para que ocorra mudança na estrutura produtiva e na oferta de bens e serviços (MONTEIRO NETO, 2015).

Outras políticas públicas, embora sem o enfoque da questão regional, atuaram de modo implícito no território. No que toca às políticas de infraestrutura Macedo e Porto (2018) argumentam que apesar da insuficiência de infraestrutura se manifeste para todos os setores da economia e para áreas específicas de todas as regiões brasileiras, a debilidade parece ser mais para os produtos que representam o núcleo das exportações (grãos e minérios) localizadas no interior do Brasil e em áreas com menor adensamento econômico, especialmente no Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A associação de baixo valor agregado, elevados volumes de produção e longa distância das áreas produtoras das *commodities* até as vias de escoamento para o exterior. Esta é a razão pela qual grandes projetos em infraestrutura ganharam destaque na formulação de políticas econômicas, a exemplos as ações do governo federal por meio do Programa Nacional de Logística e Transporte - PNL (datado de 2007), o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 1 (2007-2010), o PAC 2 (2011-2014), o Programa Integrado de Logística – PIL (2011-2014) e o PIL 2 (2015-2018), além da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul americana (IIRSA) e dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID) no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) (MACEDO; PORTO, 2018).

Tais programas regionalizam o território a partir de eixos que estruturariam áreas dinâmicas, sobretudo, aquelas com sistemas multimodais de logística. Nesses termos a política de ordenamento territorial presentes os programas supracitados subordinam-se à lógica presente no discurso do Banco Mundial (2009) de infraestrutura conectiva, priorizando a infraestrutura regional que conecta países e de incentivos ao acesso preferencial dos mercados mundiais, voltadas para a inserção externa da produção e consumo. Apesar de criar uma nova forma de integração, possibilitando a ativação de alguns territórios, são fortalecidos polos de crescimento exportadores com baixa sinergia com outras regiões do território nacional.

Não se descarta a relevância da infraestrutura para a economia brasileira, bem como a importância de investimentos para melhorar as condições de logística e de transporte no país. No entanto, tais programas – assim como a PNDR – negligenciaram o caráter conflituoso e contraditório delas em relação a outras formas de organização da vida e da produção, para além daquelas advindas da inserção competitiva externa determinada a partir do mercado internacional.

A lógica presente no Banco Mundial (2009) é de que os investimentos nos segmentos de transporte e logística, habilitam as regiões para se inserirem competitivamente no mercado internacional, proporcionando melhores condições de vida. Contudo, segundo Araújo (1999),

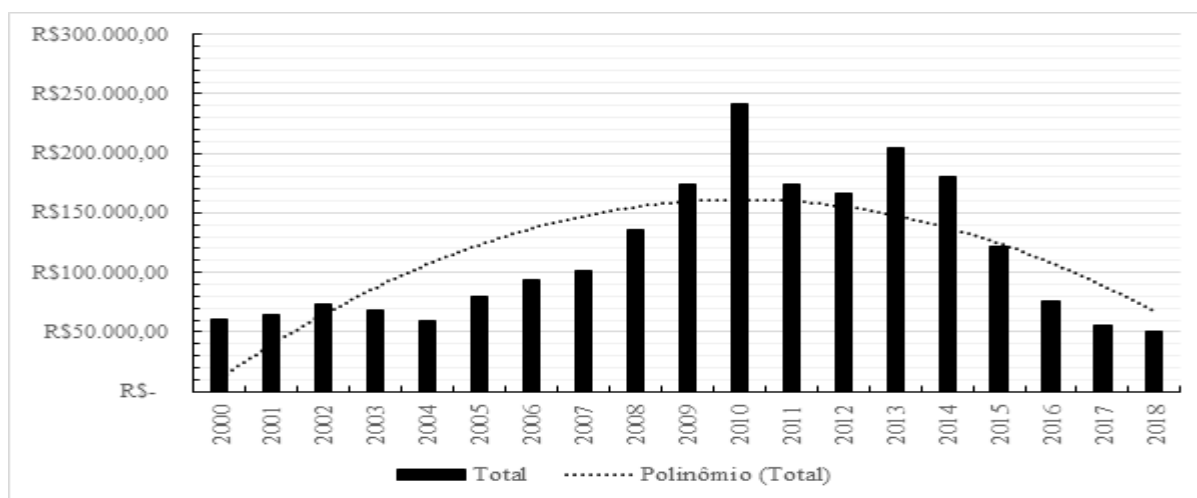
essa orientação estratégica secundariza a integração nacional, quando a inserção do Brasil na globalização não precisa se dar às custas da fragmentação do país, mas pode e deve ser conduzida compatibilizando essa inserção com a continuidade do processo de integração nacional que o Brasil vinha consolidando até os anos 1980, ao longo das estratégias do estado desenvolvimentista.

Adicionalmente, a realidade brasileira já mostra que a inserção externa de territórios não proporciona necessariamente a melhora nas vidas das pessoas, inclusive trabalhos recentes revelam que os efeitos negativos podem ocorrer com as comunidades locais, que sem políticas compensatórias, têm seus modos de vida e de produção inviabilizados por estes investimentos que atingem a diversidade e a riqueza regional (BENEVIDES-GUIMARÃES; PEDLOWSKI; TERRA, 2019; MONDARDO; AZEVEDO, 2019; SOUZA, 2010).

Por fim, há de se considerar a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, que apesar de operar sob orientação mais setorial do que regional dos investimentos, este é a principal fonte de financiamento da atividade produtiva no país. Os recursos do BNDES são viabilizados pelo *funding* originado no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Tesouro Nacional e operam políticas industriais ou de apoio à infraestrutura com lógicas nacionais. Os desembolsos da instituição foram fortalecidos nas últimas duas décadas e recebeu orientação mais incisiva do governo federal para financiar investimentos de estatais federais, bem como o financiamento do crédito ao empreendimento privado nas diversas regiões do país, com certo destaque para os grandes projetos de infraestrutura de logística e transportes (rodovias, portos e aeroportos) em diversos estados do país no programas supracitados e para os projetos ligados à cadeia de petróleo (prospecção, extração e refino), como no Rio de Janeiro, Pernambuco e Maranhão.

Os desembolsos partiram de um patamar de R\$ 61 bilhões, em 2000, para mais de R\$ 242 bilhões, em 2010, quando atende seu ápice nos desembolsos. Os desembolsos mantiveram-se em patamar elevado, até 2014. Houve queda em 2011, em meio a uma preocupação do Banco Central com o aumento da inflação, com retomada do crescimento do financiamento em 2014, onde chama atenção o aumento nas liberações para o setor de logística (PUGA; GABRIELLI, 2018).

Gráfico 1 – Evolução dos desembolsos do BNDES em termos reais (R\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados brutos do BNDES (2019).

Nota: *Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV à preços de 2018;

** Dados de desembolsos apenas de municípios especificados.

Em meio à crise interna, a partir de 2015, os desembolsos tiveram uma queda expressiva, atingindo, em 2018, pouco mais de R\$ 50 bilhões, desembolso inferior ao registrado em 2000. Do ponto de vista regional, é notória a centralidade dos desembolsos nas regiões Sudeste e Sul, juntas somam mais de 60% do total dos desembolsos, entre os anos 2000 e 2019, e chegaram a patamar superior à 80%, especialmente nos anos 2003, 2005 e 2006, como mostra a Tabela 2. Apesar dessa centralidade destacada, a atuação do BNDES foi decisiva para alavancar novos projetos nas regiões, em razão do volume de recursos aplicados. Entre 2000 e 2015, foi destinado as regiões alvo cerca de R\$ 552 bilhões, ao passo que, valor notadamente superior aos R\$ 252 bilhões desembolsados pelos Fundos Constitucionais, no mesmo período (Tabela 1).

Tabela 2 – Participação das regiões na absorção dos desembolsos do BNDES (em %) e valores desembolsados para as regiões alvo (R\$ milhões), entre 2000 e 2018

| Ano | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste | Valor dos desembolsos nas regiões alvo da política regional | |
|------|-------|----------|---------|------|--------------|-------------------------------------------------------------|-----------|
| 2000 | 4,0 | 12,1 | 56,4 | 18,5 | 9,0 | R\$ | 15.293,66 |
| 2001 | 3,4 | 13,2 | 57,5 | 19,1 | 6,8 | R\$ | 15.027,70 |
| 2002 | 5,0 | 10,1 | 61,7 | 16,3 | 6,9 | R\$ | 16.228,93 |
| 2003 | 2,1 | 9,3 | 59,7 | 20,4 | 8,4 | R\$ | 13.488,86 |
| 2004 | 4,9 | 6,9 | 53,5 | 21,8 | 13,0 | R\$ | 14.601,70 |
| 2005 | 3,4 | 8,1 | 61,2 | 20,3 | 7,0 | R\$ | 14.661,90 |
| 2006 | 3,2 | 9,4 | 61,2 | 19,1 | 7,1 | R\$ | 18.500,56 |
| 2007 | 5,3 | 8,2 | 57,9 | 19,7 | 8,9 | R\$ | 22.605,31 |
| 2008 | 5,4 | 8,4 | 56,1 | 19,2 | 10,9 | R\$ | 33.675,77 |
| 2009 | 8,2 | 16,2 | 52,6 | 15,2 | 7,9 | R\$ | 56.038,80 |
| 2010 | 7,0 | 10,2 | 58,2 | 17,9 | 6,7 | R\$ | 57.955,17 |
| 2011 | 7,8 | 13,5 | 49,1 | 21,4 | 8,2 | R\$ | 51.508,69 |
| 2012 | 8,6 | 13,5 | 46,4 | 18,6 | 12,9 | R\$ | 57.978,63 |
| 2013 | 7,2 | 13,5 | 45,7 | 22,6 | 11,0 | R\$ | 64.973,27 |
| 2014 | 7,5 | 13,0 | 47,6 | 20,4 | 11,5 | R\$ | 57.623,02 |
| 2015 | 8,7 | 16,6 | 43,9 | 21,3 | 9,5 | R\$ | 42.435,53 |
| 2016 | 5,2 | 12,9 | 45,1 | 25,3 | 11,6 | R\$ | 22.522,47 |
| 2017 | 5,4 | 20,0 | 37,7 | 25,0 | 11,9 | R\$ | 20.957,63 |
| 2018 | 5,1 | 17,2 | 38,2 | 25,9 | 13,5 | R\$ | 18.211,92 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados brutos do BNDES.

Nota: *Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV à preços de 2018.

Deste modo, as retrações da atuação no banco tendem a afetar a capacidade de atuar sobre a questão regional, uma vez que, a instituição reforça o apoio às instituições regionais de fomento, nos diferentes níveis e nas diferentes esferas governamentais, no sentido de conjugar esforços na identificação e na promoção de investimentos, de modo a que os projetos financiados possam repercutir mais intensamente no adensamento de cadeias e arranjos produtivos e na internalização dos efeitos sobre a renda e sobre o emprego.

No que concerne à redução da atuação do BNDES, muito embora o desaquecimento da economia tenha afetado a demanda por crédito da instituição, outros dois fatores também afetaram a sua atuação: (i) a aprovação da nova taxa de juros de referência de seus empréstimos,

a Taxa de Longo Prazo (TLP), estabelecida na Medida Provisória nº 777, de 2017, que elevou a taxa de juros para um nível mais próximo do praticado no mercado; e (ii) a decisão sobre o pagamento antecipado dos empréstimos ao Tesouro Nacional, entre 2015 e 2019, o banco antecipou o pagamento de mais de R\$ 431 bilhões ao Tesouro Nacional, o que se traduz na diminuição de sua capitalização (BNDES, 2018, 2019).

Desse modo, observa que em detrimento das políticas explícitas, as políticas implícitas no desenvolvimento regional brasileiro prevaleceu, nos últimos 20 anos. Sob atuação dos programas de infraestrutura e a atuação do BNDES no financiamento de atividades produtivas, em que emergiu um novo ordenamento territorial (ainda que lento) no Brasil no início do século XXI, com características : (i) desconcentração produtiva e demográfica; (ii) constituição de infraestruturas para aumento da integração produtiva externa; (iii) articulação local-global mais forte nas áreas exportadoras de commodities, uma vez que, o país apresenta grande vantagem comparativa no comércio exterior, vista a abundância de recursos naturais e terra; (iv) potencial fragmentação do território; (v) novas territorialidades surgindo nas áreas de expansão agrícola e mineral. Ademais, num horizonte de constante austeridade fiscal e diretrizes que privilegiam a inserção de territórios ao comércio externo, as políticas (implícitas e explícitas) ficam inviabilizadas. Destaca-se nesse processo, a tensão sobre os ajustes financeiros sobre os fundos constitucionais e os instrumentos que impactam na redução instrumentos da política regional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou descrever as transformações da atuação do Estado nas últimas décadas a partir da influência da tradição neoliberal. Para tanto, descreveu o padrão de desenvolvimento econômico proposto pelo neoliberalismo e suas remodelações de Estado, uma vez que o Estado não busca realizar um “estado de bem-estar social”, mas, ao contrário, impor a concorrência e a competição como norma de vida em todas as esferas da sociedade, bem como impor uma legitimação contemporânea para uma sociedade dominada pela economia de mercado.

Para fins desse estudo, apresentou-se um conjunto de relatórios que “repensam” as estratégias de desenvolvimento regional de organismos internacionais, tais como do (i) Relatório de Desenvolvimento, do Banco Mundial; (ii) Relatório de Sapir; e os (iii) Relatórios *How Regions Grow: trend and analysis* e *Regions Matter*, da OCDE, fundamentados em estratégias de políticas regionais implícitas e explícitas. No que toca as políticas implícitas existe uma ênfase nas recomendações sobre objetivos universais e a integração competitiva ao mercado internacional; cujo caráter explícito visam ampliar a competitividade das regiões de baixo crescimento no cenário internacional e fortalecer estratégias de desenvolvimento endógeno dessas regiões. Acontece, que embora tais relatórios tenham projetado novidade para a condução da política regional, não houve um afastamento radical da ideologia neoliberal predominante, inclusive elas objetivam em última instância, construir um ambiente mais equitativo e favorável para as decisões de investimento do livre mercado, não se livrando das amarras impostas pelas diretrizes do neoliberalismo, onde o mercado determina a localização e distribuição da atividade econômica, emprego e população.

Em relação ao Brasil, houve a partir dos anos 2000 um resgate pelo interesse da questão regional, com o objetivo em reduzir as disparidades entre as regiões, cujas raízes estão fincadas no processo de desenvolvimento no território nacional. Dentre as políticas regionais explícitas, destaca-se: (i) a criação da PNDR em 2004 com uma abordagem de valorização do espaço local a partir do aproveitamento das diversidades territoriais, elencando áreas prioritárias; (ii) ampliação dos recursos dos Fundos constitucionais (FCO, FNO e FNE) como fonte de recursos para o investimento regional. Em termos implícitos, ressalta: (i) projetos e programas estruturantes vinculados ao PNL (de 2007), PAC 1 (2007-2010) PAC 2 (2011-2014), PIL (2011-2014) e PIL 2 (2015-2018); (iii) PBF criado em 2003, que unificou benefícios sociais do governo federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) ampliando, portanto, o acesso de famílias beneficiadas, especialmente em regiões alvo da política regional; e (iii) atuação do BNDES, que apesar de operar sob orientação mais setorial do que regional dos investimentos, a instituição consiste na principal fonte de recursos e financiamento para atividade produtiva no país.

Neste sentido, o modo operante, das políticas regionais recente, embora tenha surtido efeito no ordenamento territorial, não foi suficiente para gerar mudanças na estrutura de produção das regiões periféricas do Brasil pois, o enfoque consiste até então em atender, sobretudo, aos interesses de mercado e de inserção externa do que aos interesses de comunidades locais. Por um lado, embora existam fundos para o desenvolvimento regional, garantidos pela constituição, as decisões de localização dos investimentos, produção e emprego estiveram restritas à iniciativa privada. Por outro, os grandes investimentos realizados pelo governo federal estiveram ligados a construção de estruturas conectivas de ampliação da competitividade a inserção externa. Portanto, a matriz das políticas regionais não se desvinculou das diretrizes da tradição neoliberal que formam Estado de “Consolidação”.

À guisa de conclusão, o Brasil ainda carece de políticas regionais que lidem sobre as disparidades persistentes no país, não apenas as explícitas ou implícitas, mas de ambas. De modo que operem de forma conjunta e complementar, repensando novas forma de ordenamento territorial para além da inserção ao comércio exterior com participação das comunidades locais neste processo. Ademais, e não menos importante, cabe repensar a forma de atuação do Estado para uma lógica que não privilegia a lógica de mercado, mas a vida das pessoas. A subordinação do Estado às diretrizes de austeridade fiscal persistente, tendem a inviabilizar o perfil de políticas aqui relatada, tendo em vista a tensão sobre os ajustes financeiros sobre os fundos constitucionais e os instrumentos que impactam na redução da atuação do BNDES, principais mecanismos no Brasil que operam sobre a transformação produtivas no território nacional.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311–338, 2014.
- ARAÚJO, T. B. DE. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. 2, p. 144-161, 1999.

ARAÚJO, T. B. DE. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Eds.). **Integração nacional e desenvolvimento regional**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 39–52.

BANCO MUNDIAL. **World development report 2009: reshaping economic geography**. Washington, DC: 2009.

BENEVIDES-GUIMARÃES, R. M. A.; PEDLOWSKI, M. A.; TERRA, D. C. T. Dependência e expropriação estatal de terras no contexto neodesenvolvimentista/neoextrativista: implicações para a reprodução das comunidades afetadas pelo mineroduto Minas-Rio e o Complexo Portuário do Açú Dependence. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 51, p. 180–201, 2019.

BNDES. **BNDES aprova devolução antecipada de mais R\$30 bilhões**. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-aprova-devolucao-antecipada-de-mais-30-bi>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BNDES. **BNDES conclui pré-pagamento de R\$ 130 bilhões ao Tesouro e antecipação chega a R\$ 310 bi desde 2015**. Disponível em: <BNDES conclui pré-pagamento de R\$ 130 bilhões ao Tesouro e antecipação chega a R\$ 310 bi desde 2015>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Boletim Mensal sobre os Subsídios da União - Lei de Informática. **Boletim Mensal Sobre os Subsídios da União**, n. 3, p. 1–15, 2019.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Proposta de emenda constitucional nº 233/2008**. Brasília: Congresso Nacional, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007**. Brasília, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Relatório de avaliação dos fundos constitucionais de financiamento**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2018/relatorio-de-avaliacao-dos-fundos-constitucionais-de-financiamento>>.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **PNDR: Avaliação da política nacional de desenvolvimento regional**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: sumário executivo**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2004.

BRENNER, N. **New state spaces: urban governances and the rescaling of the statehood**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. **Global Networks**, v. 10, n. 2, p. 182–222, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. A teoria do desenvolvimento econômico e a crise de identidade do Banco Mundial. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 1, p. 5–40, 1995.

BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. Dialogues concerning fiscal religion. **Journal of Monetary economics**, v. 4, n. 3, p. 627-636, 1978.

CANO, W. Prefácio. In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. B. (Org.) **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

CODATO, A. N. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: Hucitec, 1997.

FINE, B. Beyond the developmental state: Towards a political economy of development. In: LAPAVITSAS, C.; NOGUCHI, M. (Eds.). **Beyond market-driven development: drawing on the experience of Asia and Latin America**. London: Routledge, 2005. p. 17–33.

GRAY, M.; BARFORD, A. The depths of the cuts: the uneven geography of local government austerity. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 11, n. 3, p. 541–563, 2018.

LIMA, U. M. **Um estudo sobre o comercio exterior de bens de capital e algumas de suas relações com o desenvolvimento do ramo industrial no Brasil (1974-1989)**. 2009. 234 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2009..

LOVERING, J. **Local and Regional development: a global production network approach**. New York: Routledge, 2011.

MACEDO, F. C. DE; PORTO, L. Existe uma Política de Desenvolvimento Regional no Brasil? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 2, p. 605–631, 2018.

MIROWSKI, P. Postface: defining neoliberalism. In: MIROWSKI, P.; PLEHWE, D. **The road from mont pèlerin: the making of the neoliberal thought collective**. Cambridge: Harvard University Press, 2009. p. 417-455.

MONDARDO, M. L.; AZEVEDO, J. R. N. DE. Matopiba: Do domínio da terra e abuso da água aos territórios de resistências das populações tradicionais. **Revista Nera**, v. 22, n. 47, p. 297–320, 2019.

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.

OCDE. 2009b. **Regions matter: economic recovery, innovation and sustainable growth**. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2009b.

OECD. **How regions grow: trends and analysis**. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2009a.

PACHECO, Carlos Américo. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **Economia e sociedade**, v. 5, n. 1, p. 113-140, 1996.

PECK, J. **Constructions of neoliberal reason**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

PECK, J; TICKELL, A. Neoliberalizing space. **Antipode**, v. 34, n. 3, p. 380-404, 2002.

PIKE, A. et al. Austerity states, institutional dismantling and the governance of sub-national economic development: the demise of the regional development agencies in England.

Territory, Politics, Governance, v. 6, n. 1, p. 118–144, 2018.

PLEHWE, D. Introdução. In: MIROWSKI, P.; PLEHWE, D. (Eds.). **The road from mont pèlerin: the making of the neoliberal thought collective**. 1. ed. Cambridge: Harvard University Press, 2009. v. 112, p. 1–42.

PUGA, F.; GABRIELLI, H. **O BNDES e o investimento: 2000 a 2016**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2018.

RESENDE, G. M.; SILVA, D. F. C.; SILVA FILHO, L. A. Capítulo 1: Avaliação dos efeitos econômicos dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste: uma análise por tipologia da política nacional de desenvolvimento regional entre 1999 e 2011. In: RESENDE, G. M. (Ed.). **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: IPEA, 2017. v. 3, p. 27–80.

SAPIR, A. et al. **An agenda for a growing Europe**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004. v. 1.

SILVA, R. O. Indicadores Territoriais: Programa Bolsa Família (2004-2017). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**. Brasília: IPEA, p. 85–92, 2018.

SOUZA, T. N. DE. **Avaliação dos impactos causados pela implantação do Complexo Portuário do Açú sobre as atividades de pesca artesanal marinha na Região Norte Fluminense**. [s.l.] Instituto Federal Fluminense, 2010.

STREECK, W. A New Regime: the Consolidation State. In: KING, D.; GALÈS, P. LE (Eds.). **Reconfiguring European States in Crisis**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 139–155.