

36 
e-ISSN 2447-7532

CADERNOS DO
DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro | SET - DEZ 2023 | vol. 18, n. 36

Rumos e obstáculos das políticas territoriais, regionais e urbanas no Brasil


Centro Internacional
CELSO FURTADO
de Políticas para o Desenvolvimento
The International CELSO FURTADO Center for Development Policies



Cadernos do Desenvolvimento é uma publicação do
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Editor-Chefe

Wilson Vieira / Universidade Federal do Rio de Janeiro (cadernos@centrocelsofurtado.org.br)

Editores Associados

Maria Mello de Malta / Universidade Federal do Rio de Janeiro

Vera Alves Cepêda / Universidade Federal de São Carlos

Editor Assistente

Claudio Miranda Correa / Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Editores Convidados

Rafael Gumiero Gonçalves / Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

Simone Affonso da Silva / Universidade Federal de Alagoas

Lisandra Pereira Lamoso / Universidade Federal da Grande Dourados

Diagramação e Editoração eletrônica

Claudio Miranda Correa

Filipe Estampa Pantoja

Projeto Gráfico Original

André Benício

Conselho Editorial

Adriana Moreira Amado / Universidade de Brasília – Brasília, DF, Brasil
Antonio Carlos Macedo e Silva / Universidade de Campinas – Campinas, SP, Brasil
Antonio Corrêa de Lacerda / Pontifícia Unvers. Católica de São Paulo – São Paulo, SP, Brasil
Arturo Guillén / Universidad Nacional Autónoma de México – Ciudad de México, México
Bernardo Palhares Campolina Diniz / Univers. Fed. de Minas Gerais – Belo Horizonte, MG, Brasil
Bernardo Ricupero / Universidade de São Paulo – São Paulo, SP, Brasil
Carlos Aguiar de Medeiros / Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Carlos Antônio Brandão / Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Carlos Pinkusfeld Bastos / Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Carmem Feijó / Universidade Federal Fluminense – Niterói, RJ, Brasil
Celia Lessa Kerstenetzky / Universidade Federal Fluminense – Niterói, RJ, Brasil
Jose Gabriel Porcile Meirelles / Universidade Federal do Paraná Curitiba, PR, Brasil
Gilberto Tadeu Lima / Universidade de São Paulo – São Paulo, SP, Brasil
Inez Silvia Batista Castro / Universidade Federal do Ceará – Fortaleza, CE, Brasil
Luiz Carlos Delorme Prado / Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Pedro Cezar Dutra Fonseca / Univers. Fed. do Rio Grande do Sul – Porto Alegre, RS, Brasil
Ricardo Bielschowsky / Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Rosa Freire d’Aguiar / Centro Internacional Celso Furtado – Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Conselho Consultivo

Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira / Fundação Getúlio Vargas – São Paulo, SP, Brasil
Luiz Felipe de Alencastro / Fundação Getúlio Vargas – São Paulo, SP, Brasil
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo / Faculdades de Campinas – Campinas, SP, Brasil

// Acesse a íntegra da revista eletrônica em | www.cadernosdodesenvolvimento.org.br Copyright ©2023 Os autores

// Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

Diretor-presidente

Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos

Diretores

André Tosi Furtado // Angela Nascimento // Vera Alves Cepêda // Wilson Vieira

Secretário Executivo

Claudio Miranda Correa

Conselho Deliberativo

Alexandre de Freitas Barbosa // André Roncaglia de Carvalho // Ceci Vieira Juruá // Francisco de Sales Gaudêncio // Flávio Alfredo Gaitán // Helena Maria Martins Lastres // Ingrid Piera Andersen Sarti // Luiz Fernando Rodrigues de Paula

Conselho Fiscal

Alessandro Serafin Octaviani Luis // Fábio Guedes Gomes // Liana Maria da Frota Carleial // Paulo Sérgio Fracalanza // Victor Leonardo Figueiredo Carvalho de Araújo

C122

Cadernos do Desenvolvimento. - **Vol. 18, n. 36 (2023)**

Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, **2023**.

v.

ISSN 1809-8606 (versão impressa)

e-ISSN 2447-7532 (versão eletrônica)

1. Economia - Periódicos. 2. Subdesenvolvimento - Periódicos. 3. Industrialização - Periódicos. 4. Desenvolvimentismo - Periódicos. 5. Desigualdade de renda - Periódicos. I. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. CDD 330.005
CDU 330.050

Todos os direitos desta edição reservados ao

Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Av. Rio Branco, 124 - Edifício Edison Passos, 13º andar, sl. 1304 - Centro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. 20040-001.

secretaria@centrocelsofurtado.org.br

Para conhecer as atividades desenvolvidas pelo Centro Internacional Celso Furtado, visite o site **www.centrocelsofurtado.org.br**

Esta edição de Cadernos do Desenvolvimento contou com apoio da **Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ**



36 
e-ISSN 2447-7532

CADERNOS DO

DESENVOLVIMENTO

DESENVOLVIMENTO

DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro | SET - DEZ 2023 | vol. 18, n. 36

Rumos e obstáculos das políticas territoriais, regionais e urbanas no Brasil

Sumário

APRESENTAÇÃO

Rumos e obstáculos das políticas territoriais, regionais e urbanas no Brasil: o estado da arte e as alternativas para a redução das desigualdades socioespaciais

Rafael Gonçalves Gumiero, Simone Affonso da Silva, Lisandra Pereira Lamoso10

ENTREVISTAS

Entrevistas com Carlos Antônio Brandão, Clelio Campolina Diniz e Fernando Macedo

Rafael Gonçalves Gumiero, Simone Affonso da Silva, Lisandra Pereira Lamoso18

DOSSIÊ

As novas perspectivas de apreensão do urbano-metropolitano em face das políticas territoriais no Brasil

Olga Lúcia Castreghini de Freitas50

Infraestruturas, transportes e rede urbana na Amazônia: análises e perspectivas

Thiago Oliveira Neto, Ricardo José Batista Nogueira79

Planejamento, ordenamento territorial e características do uso da força de trabalho em regiões amazônicas: o caso da região de Carajás (PA)

Evaldo Gomes Júnior, Daniel Nogueira Silva114

**Propostas de regiões de planejamento para a governança do Fundo
Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)**

Rodrigo Portugal148

**Desigualdades socioespaciais no ensino superior brasileiro: um estudo
da engenharia, computação, agricultura e da saúde**

Fernando Mesquita, André Tosi Furtado171

**Evidências da desigualdade regional em um federalismo dissonante: a
lei Aldir Blanc no Brasil**

Luciléia Aparecida Colombo, Lucas Barbosa de Santana214

**Quilombos Urbanos: ressignificação do território urbano através de
identidades negras**

Douglas Pinheiro Amaranes, João Paulo Sales Macedo243

A cidadania como nexó político-territorial do desenvolvimento

Jhonatan dos Santos Dantas, Sergio Fajardo264

Rumos e obstáculos das políticas territoriais, regionais e urbanas no Brasil: o estado da arte e as alternativas para a redução das desigualdades socioespaciais

Este dossiê tem como objetivo trazer novas perspectivas e análises sobre o planejamento territorial, regional e urbano no Brasil, embasadas em processos e dinâmicas recentes, de maneira a problematizar como o Estado e os governos têm lidado com os fenômenos que incidem sobre as desigualdades socioespaciais nas primeiras décadas do século XXI, levando em consideração o histórico do planejamento governamental no país.

Por conseguinte, o dossiê oferece aos leitores dos *Cadernos do Desenvolvimento*, importante periódico do Centro Internacional Celso Furtado, artigos que abordam duas dimensões dos fenômenos das desigualdades regionais, urbanas e territoriais. A primeira condiz com as investigações que buscam identificar e examinar as dinâmicas recentes de transformações econômicas e sociais e suas interações escalares, em âmbito nacional, regional e local. A segunda traz outro escopo de investigação, que diz respeito ao Estado, que remete à função de planejamento e de protagonismo das políticas públicas voltadas ao ordenamento do território, para o desenvolvimento regional e urbano.

Além dos artigos que foram publicados nesta edição, o dossiê traz as entrevistas dos professores Carlos Brandão, Clélio Campolina Diniz e

Fernando Macedo, posicionadas como balizas que cumprem uma essencial tarefa, a de retomar a herança intelectual de Celso Furtado, nosso patrono, trazendo em suas respectivas entrevistas reflexões que abordam tópicos dos problemas para o desenvolvimento brasileiro na contemporaneidade. Esta contribuição fortalece o campo hermenêutico do conhecimento e busca dialogar por intermédio de uma pedagógica constituída pelo conhecimento transmitido como formação e principalmente enveredar pela ação, que permite retomar a discussão dos problemas históricos estruturais e identificar os novos fenômenos das desigualdades socioeconômicas do início do século XXI no Brasil. E, concomitantemente, as entrevistas desempenham a mobilização das novas gerações de estudantes na continuidade desta árdua tarefa, encampada pelo conhecimento e pela necessidade da criatividade em desdobrar o campo do saber em ação nos territórios.

Os organizadores buscaram, em alguma medida, transmitir por meio da seleção do escopo dos artigos publicados e da estruturação das entrevistas gentilmente cedidas pelos professores supracitados uma importante advertência feita por Celso Furtado na ocasião da apresentação do texto “Os desafios da nova geração”, realizada na III Conferência Internacional da Rede Celso Furtado, no Rio de Janeiro, em 2004:

Não é por arrogância que me atrevo a falar a meus colegas economistas em tom conselheiro. A idade não nos outorga direitos, mas a experiência nos arma para enfrentar muitos dissabores. Sabemos que uma luta dessa magnitude só terá êxito com a participação entusiástica de toda uma geração. A nós, cientistas sociais, caberá a responsabilidade maior de velar para que não se repitam os erros do passado. Ou melhor, para que não voltem a ser adotadas falsas políticas de desenvolvimento cujos benefícios se concentram nas mãos de poucos.

Com base nesta citação de Celso Furtado, compreendemos a necessidade de dar continuidade ao conhecimento embasado por nosso patrono, ouvindo as vozes da maturidade de grandes pensadores – dentre

entrevistados e autores – e das novas gerações de pesquisadores(as) que colaboraram para a formulação deste material. Assim, o dossiê traz um conjunto diversificado de artigos, que nos permitem explorar: a pluralidade no escopo de recortes temáticos, espaciais e escalares, adentrando questões de direitos, cidadania, identidades territoriais e fomento à cultura, para além de temas tradicionais como a infraestrutura econômica, a urbanização e metropolização do espaço, o mercado de trabalho, as profissões e as relações de trabalho, bem como os instrumentos de financiamento das políticas regionais. Adicionalmente, os artigos do dossiê buscam o diálogo entre o regional, o urbano e o ordenamento territorial com enfoque na análise do panorama contemporâneo, abordando o contexto político atual e as rupturas nas políticas públicas e no planejamento.

As novas perspectivas de apreensão do urbano-metropolitano em face das políticas territoriais no Brasil, de Olga Lúcia Castreghini de Freitas, traz reflexões sobre a metrópole e a metropolização no atual contexto brasileiro, considerando as mudanças históricas na acepção desses conceitos, que partem das transformações da própria realidade empírica e de novos caminhos teórico-metodológicos. Para a autora, a tendência de concentração populacional em megacidades no século XXI e os desafios associados à promoção da qualidade de vida e à gestão urbana se tornam ainda mais críticos devido ao fato de que essas metrópoles se localizam, majoritariamente, em países com grande fragilidade econômica, social e política. Voltando seu olhar para o Brasil, a autora destaca a grande heterogeneidade da metropolização do espaço, tanto no que diz respeito à extensão territorial como no que se refere à quantidade e às formas de relação/integração entre os municípios de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, numa perspectiva regional. Assim, a compreensão e a gestão territorial de “espaços urbanos complexos” demandaria novos olhares escalares, além do reexame do porte dos municípios, considerando-se a profusão de conceitos que abarcam o tema.

O artigo **Infraestruturas, transportes e rede urbana na Amazônia: análises e perspectivas**, de Thiago Oliveira Neto e Ricardo José

Batista Nogueira, apresenta ampla pesquisa de campo acompanhada de robusta pesquisa bibliográfica e documental, utilizadas para analisar a circulação e os transportes na Amazônia numa perspectiva regional. A investigação é focada nas transformações recentes da região, destacando os modais de transporte rodoviário e fluvial e a formação de uma rede regional de circulação, sustentada pelos aglomerados urbanos. Os autores analisam a fluidez do território à luz da diversidade, heterogeneidade e desigualdade regional, observando como os fixos e fluxos estruturam distintas configurações no espaço geográfico, com áreas da fluidez e da viscosidade e da rapidez e da lentidão. Os autores apontam a existência de três principais conjuntos de fluxos de cargas, passageiros e informações no território amazônico, que se distinguem pela densidade dos fluxos, pelos objetos técnicos, pela escala geográfica e pelo caráter corporativo ou social. Ainda assim, haveria certa coesão territorial na Amazônia, em parte, derivada de uma parcial articulação desses subsistemas de circulação e transportes e das políticas territoriais e regionais que historicamente têm incidido sobre a região.

Em **Planejamento, ordenamento territorial e características do uso da força de trabalho em regiões amazônicas: o caso da região de Carajás (PA)**, os autores Evaldo Gomes Júnior e Daniel Nogueira Silva analisam o perfil e a dinâmica do mercado de trabalho na região de Carajás. Marcada pela atividade extrativa mineral e vegetal e pelo avanço da agropecuária, atividades voltadas à exportação, a região representaria uma síntese das dinâmicas recentes na Amazônia brasileira. A problemática ambiental e urbana, nesse contexto, também impõe grandes desafios, somadas à questão das condições de trabalho, segurança laboral e direitos dos trabalhadores, evidenciando um processo de reestruturação produtiva de caráter neoliberal. Tal processo estaria intimamente relacionado com o planejamento governamental, especialmente com as políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional adotadas desde meados do século XX. Os autores examinam a relação entre a estrutura produtiva e a geração de emprego e renda, utilizando dados do Relatório

Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do Ministério do Trabalho e Emprego, mostrando como a conjuntura econômica e institucional afeta o mercado de trabalho, mas de maneira distinta, em cada setor/segmento produtivo.

Propostas de regiões de planejamento para a governança do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), de Rodrigo Portugal, apresenta-nos uma metodologia que resulta na construção de um mapa de *clusters* para o Estado de Mato Grosso do Sul como sugestão de regiões de planejamento definidas pela seleção de variáveis multidimensionais, expandindo as tradicionais variáveis econômicas comumente utilizadas. O autor mobiliza dados sobre taxa de urbanização, acessibilidade geográfica, infraestrutura bancária, concentração fundiária, vulnerabilidade social e intensidade tecnológica. Utilizando o Estado como “laboratório experimental”, a preocupação é alinhar os dispêndios do FCO com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), ambos com níveis de governança e institucionalidades distintas, o que, entre outros motivos, dificulta resultados efetivos na redução das desigualdades territoriais.

O artigo **Desigualdades socioespaciais no ensino superior brasileiro: um estudo da engenharia, computação, agricultura e da saúde**, de Fernando Mesquita e André Tosi Furtado, contribui duplamente com a discussão deste Dossiê, tanto pela proposta metodológica, ricamente detalhada, quanto pela possibilidade de compreendermos aspectos da dinâmica regional pelos dados sobre a formação e empregabilidade de algumas formações profissionais. A pesquisa cartografa, na escala nacional, Regiões Empregadoras (RE), Regiões Formadoras (RF) e Regiões Formadoras e Empregadoras (RFE) relacionadas à ocupação de Agrônomos e afins, profissionais da Medicina, Saúde e afins; Engenheiros, Arquitetos e afins; e Profissionais da informática. O estudo conclui, entre outros resultados, que as regiões de expansão do agronegócio correspondem às Regiões Empregadoras e Formadoras (REF) desses profissionais, indicativo da orientação do desenvolvimento econômico brasileiro nas últimas décadas de

perda do dinamismo industrial tradicionalmente concentrado no Sudeste do país. O caminho que identifica as mediações entre produção do conhecimento científico e uso do território também indica, segundo os autores, um descompasso entre o emprego e a formação profissional na área de computação e das Tecnologias da Comunicação e Informação (TIC) que é outro dado importante nos resultados. Além da compreensão das desigualdades socioespaciais, também temos subsídios para o planejamento da oferta de vagas no ensino superior.

No artigo **Evidências da desigualdade regional em um federalismo dissonante: a lei Aldir Blanc no Brasil**, dos autores Luciléia Aparecida Colombo e Lucas Barbosa de Santana, houve uma imersão na análise da Lei Aldir Blanc no federalismo brasileiro em um contexto da pandemia do coronavírus, apresentando uma importante modalidade de política pública aplicada sob o escopo da cultura. Os autores avançaram a sistematização desta lei sob o contexto das desigualdades federativas e regionais, apresentando a referida lei como uma importante medida para o setor cultural, porém, na análise constatou-se problemáticas em sua implementação devido às assimetrias estruturais do federalismo brasileiro, no que concerne à distribuição desigual de valores de recursos repassados para os estados, por conta do porte demográfico dos municípios, favoreceu os que possuem maior porte em relação aos de menor porte demográfico.

O artigo **Quilombos Urbanos: ressignificação do território urbano através de identidades negras**, dos autores Douglas Pinheiro Amaranes e João Paulo Sales Macedo, apresenta como narrativa a discussão de territórios, territorialidades e quilombos urbanos. Em específico, o estudo traz o processo de aquilombamento na comunidade “Boa Esperança” em Teresina, Piauí, posicionado como catalisadores fundamentais de modificação e reorganização do espaço urbano, na tessitura sociocultural das cidades. A perspectiva da territorialidade formada pelos quilombos urbanos encampa e fortalece a luta pelas resistências pela reforma urbana, reordenando o território pelo princípio dos direitos, tais como à moradia, aos serviços sociais e a preservação ao bem comum. Portanto a existência dos quilombos urbanos enseja uma

resistência às estruturas de poder e frações do capital que ordenam a cidade de acordo com os preceitos da acumulação capitalista, dando significado à história e caracterizando o território pela identidade cultural que potencializa a construção de políticas públicas específicas articuladas com essas comunidades.

No artigo **A cidadania como nexó político-territorial do desenvolvimento**, dos autores Jhonatan dos Santos Dantas e Sergio Fajardo, foi ponderado que, apesar da polissemia da definição do conceito de desenvolvimento, a sua ação deve estar alinhavada à cidadania como constructo de projeto de nação e campo fundamental dos direitos sociais, político e civil da sociedade. O campo de ação das políticas públicas é fundamentado pelo tradicional ciclo de políticas públicas, porém os autores referidos advertem, que nesta arena, é imprescindível a atuação da participação social no processo deliberativo para demandar direitos e planejamento local condizente com as suas problemáticas. Esse processo é o que permite a territorialização das políticas públicas no local e consequentemente o atendimento das demandas da população. A Pesquisa-Ação-Participativa (PAC) é posicionada pelo Estado com a função de co-governar com a participação e construção de atores locais considerando a formulação de políticas públicas de cunho nacional, macrorregional e local.

A diversidade de temas apresentados neste dossiê mostra que temos artigos que dialogam com questões tradicionais e com outros assuntos que trazem novos desafios para o planejamento governamental, pautando a transdisciplinaridade, o que nos remete à herança de Celso Furtado. O legado furtadiano se volta ao abrangente campo de contribuições nas diversas áreas do conhecimento, com ênfase no território, norteados pelo mosaico formado pela criatividade, identidade cultural, cidadania, mercado de trabalho, instâncias de governança, participação social, que combinados podem pautar alternativas para o desenvolvimento nacional.

Desejamos a todos(as) uma ótima leitura!

Rafael Gonçalves Gumiero*
Simone Affonso da Silva**
Lisandra Pereira Lamoso***
Editores convidados

-
- * Professor Adjunto da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional. Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos; graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: gumiero@unifesspa.edu.br
 <http://lattes.cnpq.br/3606249612497573>  <https://orcid.org/0000-0002-6193-8698>
- ** Professora Adjunta da Universidade Federal de Alagoas, Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente. Doutora, Mestre e graduada em Geografia pela Universidade de São Paulo. E-mail: simone.affonso.silva@gmail.com
 <http://lattes.cnpq.br/4195346473335405>  <https://orcid.org/0000-0003-1136-876X>
- *** Professora Titular da Universidade Federal da Grande Dourados, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Geografia. Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo; Mestre e graduada em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: lisandralamoso@ufgd.edu.br.
 <http://lattes.cnpq.br/5623881752715097>  <https://orcid.org/0000-0002-5705-3280>

Rafael Gumiero Gonçalves*

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Marabá, Pará, Brasil

Simone Affonso da Silva**

Universidade Federal de Alagoas
Maceió, Alagoas, Brasil

Lisandra Pereira Lamoso***

Universidade Federal da Grande Dourados
Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil



Entrevistas com Carlos Antônio Brandão, Clélio Campolina Diniz e Fernando Macedo

Recebido em: 30 out. 2024 **Aprovado em:** 01ª nov. 2024 **Publicado em:** 23 dez. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-2>

* Professor Adjunto da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional. Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos; graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: gumiero@unifesspa.edu.br

 <http://lattes.cnpq.br/3606249612497573>  <https://orcid.org/0000-0002-6193-8698>

** Professora Adjunta da Universidade Federal de Alagoas, Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente. Doutora, Mestre e graduada em Geografia pela Universidade de São Paulo. E-mail: simone.affonso.silva@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/4195346473335405>  <https://orcid.org/0000-0003-1136-876X>

*** Professora Titular da Universidade Federal da Grande Dourados, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Geografia. Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo; Mestre e graduada em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: lisandralamoso@ufgd.edu.br

 <http://lattes.cnpq.br/5623881752715097>  <https://orcid.org/0000-0002-5705-3280>

A organização das entrevistas deste número busca atender uma seção temática no dossiê “Rumos e obstáculos das políticas territoriais, regionais e urbanas no Brasil: o estado da arte e as alternativas para a redução das desigualdades socioespaciais”. Seu propósito é estabelecer o diálogo entre autores do campo do desenvolvimento regional no Brasil sobre temáticas atuais e inquietantes, para avançarmos na compreensão dos problemas que interromperam o desenvolvimento no país em período recente. Esperamos que as entrevistas a seguir possam despertar o senso crítico e interrogações que levem à problematização acerca das desigualdades regionais pelo(a) leitor(a).

As entrevistas foram compostas por três perguntas, buscando dar ênfase em temas transversais e que se complementam.

Nosso primeiro entrevistado é **Carlos Antônio Brandão**, Professor Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Bolsista 1C do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq). Suas atividades de docência, pesquisa e extensão se concentram na área do planejamento urbano e regional. Livre-Docente (2003) em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Professor Titular (2008) em Economia Regional e Urbana pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pós-doutorado (2020) em Geografia pela Universidade de British Columbia, no Canadá, e Pós-doutorado (2008) em Ciências Sociais pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, em Portugal. Doutor (1996) pelo Instituto de Economia da Unicamp; Mestre (1984) pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG).

O segundo entrevistado é Clélio Campolina Diniz, Professor Emérito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com atuação principalmente nos temas relacionados com a economia regional, economia brasileira, economia da tecnologia e desenvolvimento econômico. Pós-Doutor (1991)

pela University of Rutgers, EUA; Doutor (1987) e Mestre (1978) em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Possui Especialização (1971) em *Desarollo y Planificación* pelo Instituto Latinoamericano de Planificacion Económica y Social da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (ILPES/CEPAL). Graduado em Engenharia Mecânica (1970) e em Engenharia de Operação (1967) pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Acumulou e desempenha importantes cargos na área científica. Foi Vice-presidente (desde 2015) da Regional Studies Association, *Fellow* (desde 2015) da Academy of Social Sciences, do Reino Unido, e *Visiting Fellow* (2015) da London School of Economics and Political Science. Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação do Brasil (2014); Reitor da UFMG (2010-2014); Diretor-presidente (2007-2009) do Parque Tecnológico de Belo Horizonte (BHTEC); Coordenador da área de Economia e Representante da área de Economia (2001-2004) na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Presidente (1987-1990) da Câmara de Ciência Sociais Aplicadas da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG); e Coordenador do Programa de Pós-graduação em Economia da FACE/UFMG (1979-1981; 1984-1985).

O terceiro entrevistado é Fernando Macedo, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), com experiência na área de Economia Regional e Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas relacionados à economia brasileira, desenvolvimento regional, economia capixaba, economia regional, desenvolvimento econômico e desenvolvimento urbano. Livre-Docente (2010) em Economia Brasileira, na área de Política Econômica e Desenvolvimento Regional, e Doutor (2002) em Economia Aplicada pelo Instituto de Economia da Unicamp. Mestre (1997) em Economia e graduado em Ciências Econômicas (1992) pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Coordena o Grupo de Estudos sobre Transformações Econômicas e Territoriais (GETETE), sediado no Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico da Unicamp. Foi Diretor Técnico Científico (2001-2002) do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) e Coordenador da política de C&T do Espírito Santo. Membro do Conselho da TECVITORIA - Incubadora de Empresas (2001-2002) e do Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia da

Prefeitura Municipal de Vitória (2000-2002).

Desejamos uma ótima leitura para todos(as) e esperamos que as entrevistas possam colaborar para instigar questões e problematizações em relação às políticas regionais e as suas reverberações no quadro das desigualdades para otimizar a racionalidade para fundamentar pesquisas e caminhos para pensar o desenvolvimento.

* * *

Entrevistadores. Num plano mais geral, entre os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016) logramos importantes avanços no âmbito do planejamento territorial, regional e urbano. Em seguida, tivemos uma involução nos governos de Michel Temer (2016-2017) e de Jair Bolsonaro (2018-2022), marcada pelo reposicionamento de tais temáticas na agenda governamental e pelo desmonte do Estado. Ainda que diversas lacunas, problemas e desafios já se fizessem presentes no período anterior, como a problemática da multiescalaridade e da gestão interfederativa, o diálogo e a cooperação intersetorial/intergovernamental, as fontes de financiamento, a inclusão de temas emergentes como as mudanças climáticas globais e a prevenção e gestão de riscos e desastres etc. No atual governo Luís Inácio Lula da Silva (2023-2026) houve a recriação de instituições, políticas e instrumentos de planejamento urbano e regional, como do Ministério das Cidades, e a retomada das discussões sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) no Congresso Nacional, além do relançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), dentre outras iniciativas. Considerando o fortalecimento do agronegócio, de alterações no padrão de acumulação com maior ênfase no rentismo, as tendências do comportamento demográfico divulgadas pelo Censo do IBGE (2022) e a recente mudança no cenário político brasileiro decorrente da última eleição, bem como os antigos e atuais desafios ao desenvolvimento territorial, regional e urbano no Brasil. **Em sua visão, quais elementos e estratégias de Estado seriam prioritários para uma política brasileira de desenvolvimento territorial no**

contexto atual? Em outras palavras, qual seria a agenda do desenvolvimento espacial para os dias atuais? Ainda nessa discussão, quais seriam as teorias, conceitos e autores, clássicos e/ou emergentes, que nos oferecem importantes contribuições para pensar a construção e implementação dessa agenda?

Carlos Brandão. Não resta dúvida que nos quase cinco mil dias em que uma ampla frente política, articulada em torno da liderança de Lula, esteve à frente do governo federal, pode-se experimentar, acumular, aperfeiçoar - através de ensaios, tentativas e erros (e acertos) - uma série de políticas que tiveram inequívocos impactos nos territórios, sobretudo naqueles de maior vulnerabilidade. Sobretudo nesses territórios mais destituídos, a ação concomitante de um amplo espectro de ações públicas (valorização do salário-mínimo, crédito subsidiado, moradia, transferência de renda etc.) deixaram marcas indubitáveis nos espaços urbano-regionais e nas vidas cotidianas das pessoas. Sem dúvida, essa dinâmica transformadora foi mais impactante na macrorregião Nordeste.

Outro ponto a se ressaltar é que naqueles 13 anos se avançou muito na expansão (pela via dos concursos públicos) e consolidação de uma burocracia capacitada e meritocrática, que logrou constituir e estabilizar nas estruturas do Estado Brasileiro uma potente competência para lidar com as problemáticas socioterritoriais através de políticas públicas consistentes.

Tais ações públicas desempenharam um incontestável papel de políticas regionais de natureza implícitas, pois impactaram e modificaram indelevelmente as variadas paisagens rurais-urbano-regionais brasileiras, não pela via dos instrumentos explícitos de corte regional, estabelecidos em sua Política Nacional de Desenvolvimento Regional [PNDR], mas indiretamente, como resultados das políticas setoriais, sociais, infraestruturais etc. implementadas nestes espaços. Ou seja, foram *políticas com expressão regional*, antes que políticas territoriais-regionais. Os impactos na legitimação política e de sustentação governamental foram diferenciais pelos diversos mundos regionais (Nordeste, Amazônia, Centro-Oeste, Sul-Atlântico). A convergência das políticas macroeconômicas, sociais, setoriais e infraestruturais se processou de forma mais marcante no

macroespaço nordestino.

No geral, o que se teve foram ações importantes, porém pontuais, com marcadas descontinuidades, negligências, não tendo a política regional *stricto sensu* alcançado a devida importância no conjunto das prioridades sancionadas pela específica correlação de forças políticas posta nos últimos anos. Como a principal luta no momento continua a ser a defesa da democracia sob ameaça, será imprescindível potencializar a capacidade de investimentos catalisadores e articulativos de dinâmicas público-privado expansivas; que tenham coordenação federativa, visando superar a ação fragmentada dos três entes, para angariar apoios políticos que sancionem e legitimem a mudança estrutural e o combate às múltiplas desigualdades, inclusive das regionais.

No terceiro Governo Lula, uma série de novas iniciativas, tais como a criação de um Núcleo de Inteligência Regional; do Programa Cidades Intermediadoras; da consolidação e debate dos diagnósticos e orientações estabelecidas nos 3 Planos Macrorregionais (da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste); as potencialidades litorâneas da Amazônia Azul; o diálogo dinâmico e efetivo entre as estratégias regionais com as potencialidades da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, dentre outras frentes prioritárias, vieram se juntar às iniciativas anteriores e aos quatro princípios da PNDR. Nota-se no momento uma melhor articulação com o IBGE e com o BNDES.¹ Neste último que volta a ter papel ativo no fomento ao desenvolvimento, cabe destaque à sua Diretoria Socioambiental, que dialoga com as políticas territoriais, através de suas Área de Desenvolvimento Social e Gestão Pública e seu Departamento de Estratégia Social e Territorial.

Os 4 princípios da PNDR foram mais bem reorganizados em: 1) Convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida; 2) Rede de Cidades mais policêntrica; 3) Competitividade e ganhos de produtividade e a 4) Agregação de valor e diversificação econômica. A inspiração no longo

1 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

aprendizado da política regional europeia é patente. Será preciso desenvolver instrumentos e apoio político para levá-los à plena consecução.

Os problemas advindos de se concentrar no mesmo ministério duas problemáticas compartimentadas e fragmentárias, para além da específica do desenvolvimento regional, - os desastres e da defesa civil e os recursos hídricos - cobrou o seu preço político, devido às articulações conjunturalistas, sobretudo nos momentos de crise de governabilidade, impossibilitando a plena implantação de uma efetiva PNDR. O mais importante a se ressaltar é que, na verdade, a complexidade requerida para a implementação de uma política regional explícita exigiria que seus instrumentos estivessem orientados, coordenados e, sobretudo, assumidos politicamente pelo núcleo duro do poder, que deveriam ser articulados, liderados e coordenados a partir da Presidência da República.

Incontestavelmente, há um acúmulo de experiências de mais de meio século no Brasil de políticas regionais e territoriais. Há um patrimônio de reflexões teóricas e de pesquisas espalhadas por todo o território nacional. Há uma burocracia competente no nível federal. Não obstante, há também a necessidade de uma avaliação mais minuciosa da capacidade e da motivação para a implementação eficaz da política regional nos agentes públicos “da ponta” das ações públicas. Não é por falta de excelentes teorias, formulações conceituais, conhecimento acadêmico e empírico e experiência burocrática do que deveria ser efetivamente realizado pelas políticas regionais explícitas que as ações não engatam e prosperam. Trata-se, na verdade, de serem assumidas como estratégias governamentais estruturais e duradouras que tenham continuidade e sobretudo centralidade no jogo real cotidiano da agenda do poder central.

Clélio Campolina. Minha resposta a esta questão será dada em duas etapas. Na primeira, uma visão ideal ou, talvez, utópica do planejamento regional no Brasil e, na segunda, uma visão de intervenções mais imediatas.

Visão ideal de médio e longo prazo. Em minha visão, o tratamento da dimensão territorial no desenvolvimento do Brasil deveria considerar sua natureza horizontal ou transversal, tendo em vista que todas as decisões gerais, setoriais ou temáticas têm implicações no território.

Embora as regiões possam ter condições naturais e processos ocupacionais e produtivos diferentes, o objetivo final da política regional ou territorial do país deveria ser a busca da coesão econômica, social e política do conjunto do território da Nação. Nesse sentido, os objetivos gerais para o planejamento e ação governamental de natureza territorial, deveriam estar compatibilizados com os objetivos gerais do planejamento nacional e com as demais orientações setoriais ou temáticas, inclusive de natureza macroeconômica e de relações internacionais. Assim, embora difícil, o planejamento precisaria combinar e articular uma visão horizontal do desenvolvimento com seu aprofundamento territorial ou setorial, sem perder a recorrência, a complementaridade e o ajuste das diferentes dimensões.

Do ponto de vista territorial ou regional, é fundamental a identificação dos elementos estruturantes do seu desenvolvimento. Destacam-se o papel das cidades e da infraestrutura de comunicações. A hierarquia urbana e o sistema de comunicações condicionam e determinam a capacidade de polarização e dos fluxos materiais e não materiais (pessoas, mercadorias, informações) entre os diferentes territórios. As cidades e a infraestrutura de comunicações são, portanto, os elementos estruturantes do território. A eles devem se agregar as orientações locais de serviços públicos, com destaque para educação, saúde, saneamento, mobilidade urbana e lazer. Como última etapa as políticas orientadas para a atração de investimentos privados

Um destacado exemplo internacional de política territorial bem-sucedida foi o programa francês de reordenamento territorial nos pós-II Guerra. Visando frear os movimentos migratórios para Paris e melhor distribuir o desenvolvimento no território francês, foram selecionadas um conjunto de cidades, denominadas metrópoles de equilíbrio. Essas receberam apoio para seu desenvolvimento, os sistemas de comunicações foram orientados para fortalecer suas capacidades de polarização, os serviços públicos e as instituições do Governo Central foram redistribuídas entre essas novas metrópoles, e estabelecidos estímulos ao setor privado.

No Brasil, embora a nova capital, Brasília e a infraestrutura de acessibilidade tenham cumprido um papel central no reordenamento do território, as forças centralizadoras nas metrópoles da faixa leste do país

frearam a redução das desigualdades regionais

Adicionalmente, a maioria das políticas continuam guiadas pela ultrapassada divisão do país em cinco macrorregiões, com características internas muito diferenciadas. A essa situação se agrega o desafio da gestão pública com a divisão político-administrativa em 26 Estados, o Distrito Federal e 5.568 municípios, todos com relativa autonomia, conforme estabelece a Constituição Federal.

Vários avanços analíticos vêm sendo feitos nos últimos anos, os quais poderão contribuir para a busca de uma nova regionalização do país para efeitos de políticas territoriais. O exemplo de maior destaque é o estudo sistemático do IBGE sobre as regiões de influência das cidades (REGIC) que indica a estrutura hierarquizada das forças polarizadoras no território brasileiro. Ele deveria ser um dos elementos centrais na busca de nova regionalização para efeitos de políticas públicas.

Outro exemplo foi o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento (MPOG, 2008), coordenado pelo CGEE,² sob encomenda do Ministério do Planejamento, publicado em 2008. Composto de sete volumes, ele propõe uma visão estratégica nacional, com nova regionalização, com escolhas estratégicas, indicação de uma carteira de investimentos, simulando os impactos econômicos e avaliando a sustentabilidade da carteira de investimentos.

O trabalho propõe uma nova divisão territorial em onze macrorregiões segundo a força polarizadora de dezesseis centralidades urbanas, e cento e dezoito sub-regiões segundo a força polarizadora dos próprios macros-polos ou de subpolos de menor dimensão.

A partir daí identifica a existência de onze macro polos consolidados e propõe o reforço de outros sete macro polos, inclusive três deles cumprindo também a função de contribuir para a integração sul-americana. A partir dos cento e dezoito subpolos foram selecionados dezoito sub polos estratégicos.

2 Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.

Essa combinação tinha como intencionalidade a busca de construção de um país policêntrico e frear a mega concentração nas metrópoles da grande faixa atlântica (Diniz, 2011).

Para a região amazônica, teve-se o cuidado de evitar a urbanização descontrolada da região, propondo o fortalecimento de três aglomerações sub-regionais e três aglomerações locais visando a montagem de centros de pesquisa e apoio à exploração sustentável dos recursos da região (MPOG, 2008, vol. III).

Uma nova regionalização do país para efeitos de política regional permitiria também identificar as diferenças regionais dentro das atuais macrorregiões da política regional oficial (Norte, Nordeste, Centro-Oeste), bem como da identificação de regiões atrasadas ou estagnadas em outros estados da federação, a exemplo da metade sul do Rio Grande do Sul, leste de Minas Gerais, estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Do ponto de vista técnico e instrumental, o Brasil possui experiência e pessoal qualificado para implementação de uma proposta de tal natureza. Ressalte-se a qualificação e a experiência acumulada pelo IBGE, pelo Ministério da Integração, pelo IPEA,³ pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional e pelos bancos públicos de fomento, com destaque para o BNB, BASA, BNDES, BB.⁴

Uma visão de intervenção imediata. Considerada a necessidade de ação imediata e o alto volume de recursos acumulados nos Fundos Constitucionais, sugere-se: a) articular as ações da política regional e das Superintendências regionais com o PPA;⁵ b) como as cidades e a infraestrutura estabelecem os centros polarizadores, promover mudanças legais no critério de aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais, incluindo também investimentos em

3 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

4 Respectivamente, Banco do Nordeste do Brasil (BNB); Banco da Amazônia (BASA); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Banco do Brasil (BB).

5 Plano Plurianual.

infraestrutura econômica e social e não somente ao setor privado; c) estabelecer prioridades para projetos industriais orientados para a neointustrialização do país; d) apoiar investimentos em projetos de pesquisa sobre aproveitamento sustentável da biodiversidade; e) priorizar projetos vinculados com a integração produtiva dos grandes projetos industriais em fase de retomada, a exemplo da refinaria, da petroquímica e dos estaleiros no Nordeste; f) priorizar projetos que visem o aproveitamento da energia limpa (solar, eólica, hidrogênio verde), evitando a exportação primária de energia; g) fortalecer polos industriais em cidades medias em regiões selecionadas; h) priorizar projetos industriais à jusante da agropecuária, que ampliem o valor agregado dos bens primários; i) Priorizar, também, projetos industriais à montante da agropecuária (máquinas, equipamentos, insumos), visando uma maior autonomia tecnológica e integração econômica setorial.

Uma visão de intervenção imediata. Considerada a necessidade de ação imediata e o alto volume de recursos acumulados nos Fundos Constitucionais, sugere-se: a) articular as ações da política regional e das Superintendências regionais com o PPA; b) como as cidades e a infraestrutura estabelecem os centros polarizadores, promover mudanças legais no critério de aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais, incluindo também investimentos em infraestrutura econômica e social e não somente ao setor privado; c) estabelecer prioridades para projetos industriais orientados para a neointustrialização do país; d) apoiar investimentos em projetos de pesquisa sobre aproveitamento sustentável da biodiversidade; e) priorizar projetos vinculados com a integração produtiva dos grandes projetos industriais em fase de retomada, a exemplo da refinaria, da petroquímica e dos estaleiros no Nordeste; f) priorizar projetos que visem o aproveitamento da energia limpa (solar, eólica, hidrogênio verde), evitando a exportação primária de energia; g) fortalecer polos industriais em cidades medias em regiões selecionadas; h) priorizar projetos industriais à jusante da agropecuária, que ampliem o valor agregado dos bens primários; i) Priorizar, também, projetos industriais à montante da agropecuária (máquinas, equipamentos, insumos), visando uma maior autonomia tecnológica e integração econômica setorial.

Fernando Macedo. O ponto de partida para pensarmos estratégias para o desenvolvimento espacial é, a meu juízo, a construção de políticas estatais que conciliem, em múltiplas escalas e em multiníveis de governo, coesão territorial com bem-estar social, democracia e soberania nacional. A política regional brasileira deve estar consoante com a política econômica mais geral no país. De nada adiantará termos políticas setoriais bem elaboradas se a política econômica interditar a execução delas, como de certa forma vem acontecendo no Brasil desde os anos 1980. As políticas industriais e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) nos governos Lula-Dilma foram exemplos de boa formulação e insucesso na execução, porque, tanto no plano macroeconômico quanto no domínio dos interesses de determinados grupos setoriais, as prioridades foram outras e mormente subordinadas às imposições externas.

A política econômica deveria dar a diretriz geral para o futuro do país e não ficar subordinada aos interesses curto-prazistas do capital financeiro (nacional e, principalmente, internacional) ou de grupos econômicos que conseguiram se inserir na economia global com pesada ajuda pública e que estabeleceram um consenso duvidoso em torno da possibilidade de alcançarmos o desenvolvimento econômico na simples condição de celeiro e/ou supermercado do mundo, sem diversificarmos a nossa base produtiva e avançarmos na produção de bens e serviços intensivos em conhecimento e criatividade, além de ambientalmente sustentáveis.

Se observarmos o que aconteceu neste quase um quarto de século XXI, perceberemos que os (minguados) ganhos nas regiões que são alvos constitucionais da política regional brasileira (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) tiveram menos a ver com as políticas regionais e mais com os resultados de outras ações que não tinham o território como denominador comum. As regiões Norte e Centro-Oeste foram ativadas no modelo ambientalmente insustentável de inserção externa do país centrado em *commodities* agrominerais, e o Nordeste – até 2014 – por políticas sociais que lhe foram benéficas porque lhe ampliaram o mercado de consumo e a base produtiva através de uma tímida retomada do investimento.

Pergunto: é possível transformarmos social e territorialmente esse país de porte continental e inseri-lo de forma soberana na ordem global

sustentado por mercadorias de baixa intensidade tecnológica e que deixam um passivo ambiental elevado, em especial no caso da mineração?

Os crimes de Maceió, Brumadinho e Mariana ilustram como historicamente o território brasileiro foi tratado como uma máquina de acumulação capitalista sem garantir elevação do bem-estar para todos os grupos sociais. Há toda uma literatura latino-americana, desde as contribuições cepalinas que discutem os dilemas do nosso (sub)desenvolvimento e de nossa inserção na economia internacional. Hoje, ocorrem novas reflexões que questionam os impactos socioterritoriais do padrão de reprodução vigente e debatem questões como o pós-desenvolvimento, o neo-extratativismo e a decolonização; há uma literatura produzida no Sul Global que reivindica outro modelo socioeconômico para a América Latina.

Também precisamos refletir: as necessárias políticas sociais de transferência de renda se sustentam sem uma transformação profunda em nossa estrutura produtiva e no mercado de trabalho, que faça emergir empregos de maior qualidade e melhor remuneração, com alargamento do mercado interno? Para tanto, outro modelo socioeconômico deve ser construído.

É preciso lembrar que o Brasil cresce pouco há mais de quatro décadas e na segunda deste século praticamente não cresceu. É muito difícil imaginar que superaremos os dilemas de nossa formação socioespacial com uma taxa tão baixa de crescimento, especialmente com o esgarçamento federativo, cuja face mais lamentável, para mim, são as emendas parlamentares impositivas que se ampliaram muito nos últimos anos e concorrem com a União na definição das prioridades orçamentárias. É impossível fazer a coordenação federativa nessas condições. O desenvolvimento regional é sempre evocado por parlamentares de todos os partidos que fazem discursos regionalistas para justificarem a destinação de recursos públicos sem critérios razoáveis para seus territórios, mas poucos atrelam suas emendas aos objetivos da PNDR. Possivelmente a maioria parlamentar nem sabe de sua existência.

Não quero, com essa crítica indignada, deixar a impressão de que o problema regional é a falta de recursos. Ao contrário, houve crescimento

constante dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste neste século, mas eles financiam as mesmas atividades intensivas em natureza e desequilíbrios ambientais. Precisamos direcionar os recursos disponíveis para atividades intensivas em conhecimento e para aquelas que aproveitem a criatividade das nossas populações (rurais e urbanas) e que sejam aderentes à diversidade regional e ao alargamento dos circuitos locais e regionais de produção da riqueza. Creio que as discussões sobre economia popular e tecnociência solidária nos ajudam a pensar em alternativas de trabalho e renda para as áreas estagnadas.

Hoje o interior do país cresce muito mais que as áreas metropolitanas, porém pouco fica retido lá. Apesar de o padrão de reprodução do capital centrado em *commodities* exportáveis ser insuficiente macroeconomicamente para diversificar nossa base produtiva e nos direcionar para a produção de serviços avançados e generalizáveis para todo o aparelho produtivo, esse padrão promoveu certa desconcentração econômica e interiorizou o país. É preciso fazer políticas para diversificar esse Brasil profundo e interiorizado a partir da retenção de riqueza que ele gera.

O povo brasileiro, no campo e na cidade, sempre resolveu com criatividade a reprodução de sua vida, sem contar com políticas que lhe amparassem; é preciso aproveitar esse potencial criativo na formulação das políticas e direcionar recursos para atividades que são específicas dos lugares e que estão secularmente lá sem qualquer aparato técnico ou financeiro, mas que poderiam ser organizadas por meio de empreendimentos solidários ou autogestionários – que nunca são incentivados. Pior, quando chegam as atividades “dinâmicas” produtoras de *commodities* de exportação, essas pequenas atividades locais são desestruturadas, e a vida das comunidades interiorizadas é, muitas vezes, inviabilizada. Sobram para elas as políticas de transferência de renda.

O território não pode ser usado como uma máquina infinita de acumulação de capital, mas deve ser planejado e organizado como lócus de reprodução diversificada da vida nas diferentes regiões, de forma sustentável e respeitando as características e os limites dos nossos biomas. A vida tem que vir sempre antes do capital, e este deve se subordinar àquela. Esse deve ser o princípio norteador de qualquer política, inclusive das territoriais. Não

adianta retomar os investimentos públicos – como o novo Programa da Aceleração do Crescimento (PAC) – se for para aprofundar um modelo sustentado em mercadorias cujas produções destroem a natureza e a nossa diversidade regional, portanto, destroem a vida.

Entrevistadores. Partindo agora para um ponto específico, a expansão do ensino federal público realizado pelo Programa REUNI⁶ entre 2007 e 2013 representou uma importante desconcentração do ensino em regiões fora do eixo Sul-Sudeste e do interior em relação às capitais. Ademais, o Programa também proporcionou inclusão social e aumento de renda, bem como o incremento de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico (P&D) nessas áreas, podendo ser considerada uma política de médio e longo prazo para fortalecer a qualificação dos indivíduos para o mercado de trabalho e as estruturas (sub)regionais de ciência, tecnologia e inovação (CT&I). **Em sua opinião, na nova estratégia do atual governo de Luís Inácio Lula da Silva (2023-2026) caberia a retomada do REUNI em uma versão que atendesse as prioridades para a consolidação do ensino superior federal em recortes regionais/territoriais específicos, como a faixa de fronteira do Brasil? Seria possível, adicionalmente, considerar a demanda por reestruturação das redes urbanas nacional e macrorregionais por meio da desconcentração das estruturas de CT&I promovida pelo REUNI? Ou seja, como o REUNI poderia ser considerado como um dos eixos das políticas regional e urbana para o desenvolvimento do país?**

Carlos Brandão. Com certeza, o REUNI poderia ser um dos eixos fundamentais de apoio às políticas regional, rural, urbana e ambiental neste diverso e continental país. Seria fundamental acionar e mobilizar ativamente a Rede Federal (dialogando com as redes estaduais, comunitárias, confessionais e mesmo algumas privadas) de educação profissional, científica

6 Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

e tecnológica e outras instituições em um esforço nacional de implantação efetiva de uma participativa e coordenada PNDP. Essa já densa rede tem o potencial para fortalecer o policentrismo e proporcionar um maior equilíbrio da rede urbana, impulsionando cidades intermediadoras, potencializar a rede universitária para entabular maiores trocas de informações e conhecimentos, desenvolvendo maior aderência, metabolismo e resiliência em relação às estruturas sociais, econômicas sua hinterlândia, fomentando a desconcentração do aparato de CT&I, o diálogo com as especificidades ambientais e socioterritoriais, promovendo maior coesão e inclusão social, racial, de gênero etc.

Além do ensino de qualidade, o pleno aperfeiçoamento da cidadania e a qualificação para o novo mundo do trabalho seria desejável que estas instituições cumprissem um papel de nucleação de reflexões fortalecedores de uma cidadania regional plena e democrática, debatendo e buscando diagnosticar os problemas e potencialidades da região. Dispondo hoje de grande capilaridade em todas as macrorregiões, com marcante capacidade de mobilização da juventude, estas instituições de ensino, pesquisa e extensão podem ter papel destacado no exame criterioso e bem fundamentado para a discussão democrática com a sociedade local acerca das potencialidades, problemas e dos destinos de cada território em que estejam atuando.

Quando se analisa a sua capacidade de mobilização, seu prestígio e o seu potencial de transformação *nos* e *dos* espaços urbano-regionais em que estão implantadas, sobretudo das unidades implantadas no interior do Brasil, muitas em cidades médias ou mesmo pequenas; ou quando se averiguam as virtualidades das instituições presentes na faixa de fronteira; ou aquelas vocacionadas à maior integração latino-americana; ou as com maior intercâmbio com a academia africana, dentre outras especificidades, percebe-se o papel de enorme transformação territorial da expansão da rede federal e estadual de CT&I já proporcionou e que ainda proporcionará para o verdadeiro desenvolvimento brasileiro.

A desconcentração do ensino, pesquisa e extensão vem favorecendo uma maior divisão inter-regional do trabalho, o aprimoramento da agregação de valor local, a melhoria das estruturas distributivas de renda e riqueza, o

fortalecimento de uma rede policêntrica de cidades, com o impulsionamento de alguns polos intermediários. As universidades e os institutos podem atuar na liderança de processos mobilizadores de estímulos nas bases socioeconômicas, no suporte ao maior entranhamento específicos e situados ecossistemas socioprodutivos locais, no adensamento de cadeiras produtivas, na diversificação produtiva e na geração de empregos de maior remuneração, nos efeitos distributivos de renda e no avanço da democracia e da justiça social, produzindo disputadamente novos espaços cidadãos.

Editais específicos de CT&I deveriam priorizar e fomentar ações de ensino, pesquisa e extensão sobretudo nas regiões mais conflituosas e vulnerabilizadas socioeconomicamente. A troca de experiências, os intercâmbios e as colaborações dinâmicas (entre as regiões brasileiras e entre estas e a América Latina e a África deveriam ser priorizadas). O diálogo interinstitucional, como demonstra o caso exitoso entre o Consórcio do Nordeste, suas instituições universitárias e de pesquisa e a recente constituição do IDENE (Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Brasileiro) é o caminho promissor para a atuação coerente das instituições regionalizadas. Também na Amazônia e no Sul do país experiências de maior coerência acadêmica estruturada e coordenada tem se mostrado exitosas.

A instalação dos novos campi pode cumprir papel decisivo na expansão de outros serviços, bens e infraestruturas públicas e coletivas essenciais, fomentando, sobretudo os diálogos e interconexões entre educação, saúde, cultura e arte.

Outro ponto a se destacar é a produção científica de docentes e discentes que ampliaram e aprofundaram o conhecimento sobre a realidade especificada de cada desenvolvimento regional. São centenas e milhares de artigos, monografias, dissertações, teses e relatórios de pesquisa que contribuíram para o diagnóstico das dinâmicas, potencialidades e problemas regionais. Importante lembrar aqui os eventos científicos realizados nestes espaços organizados por estas instituições. Só para relembrar dois exemplos, os eventos da área da geografia e o encontro bianual do SEDRES (Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade), reunindo trabalhos e debates dos cursos de geografia e desenvolvimento regional (com destaque

para as universidades e seus cursos criadas nas últimas décadas) vem se consolidando e demonstrando a riqueza do conhecimento regional já acumulado e do debate vívido e nuançado com permanência.

Assim a expansão do ensino superior federal público realizado pelo programa REUNI entre 2007 e 2013, além de promover a expansão socioeconômica, a diversificação produtiva e do emprego de qualidade, a melhoria dos multiplicadores de consumo, dos serviços urbanos e da renda nas localidades em que se instalaram, ampliaram o conhecimento e a transferência de tecnologia, contribuíram para a estruturação de verdadeiros *locus* de enunciação e debate das problemáticas regionais, que são muito diferenciadas em cada espaço singular do continental território brasileiro. Todos estes processos virtuosos e arraigados, com permanência no tempo e no espaço, dependerão do amadurecimento e da capacidade destas unidades continuarem a realizar o engajamento social, nuclear a reflexão e o debate e com aderência e legitimação sociopolítica da comunidade regional, dinamizando o seu entorno e sua hinterlândia.

Clélio Campolina. A meu ver, a prioridade é consolidar as unidades já criadas e não a criação de um novo REUNI. A educação superior precisa ter certa centralidade, como ocorre nos países desenvolvidos. O Brasil possui uma rede de educação superior e de pesquisa qualificada, com unidades de alto padrão. A este respeito, o país está atualmente na 14^a. posição no *rank* mundial de produção científica, medida pelo número de artigos científicos publicados em inglês. O que se precisa, a meu ver, é de contínuo apoio às unidades de excelência para que elas continuem desenvolvendo ensino e pesquisa de alta qualidade e, apoio à consolidação das novas unidades criadas pelo REUNI ou de unidades anteriormente criadas, mas que não tenham atingido nível de excelência. Somente em casos excepcionais, mediante diagnóstico preciso, se deveria criar novas unidades.

Nessa mesma linha, a consolidação dos IFETs⁷ criados no mesmo

7 Institutos Federais de Educação, Ciência e Teologia, atualmente conhecidos como IFs.

período têm um papel fundamental na formação de recursos humanos qualificados, fundamentais para o desenvolvimento e modernização das diferentes atividades econômicas e de serviços.

No meu entendimento, o grande estrangulamento educacional brasileiro está na educação básica (pré-escola, primária e secundária). A prioridade seria a escola tempo integral, valorização financeira e social do professor, adequação da infraestrutura, campanha política e social para valorização da educação básica e da escola. Isto mobilizaria a sociedade e ampliaria o interesse pela carreira de professores da educação básica, como ocorre em vários países. Esta sim, precisa ter capilaridade e estar distribuída onde vive a população

Fernando Macedo. Gostaria de responder a essas questões com base em algumas reflexões que fizemos no livro que publiquei em 2023 e no que coorganizei em 2022 com Aristides Monteiro Neto e Danilo Jorge Vieira.⁸

O primeiro e mais importante ponto a destacar é que o ensino superior no país vivenciou mudanças estruturais importantes neste século, adquirindo maior escala, alcance social, diversificação e extensão territorial. A marca mais significativa desse processo foi a ampliação do acesso de jovens pretos, pardos, indígenas e pobres em todas as cinco macrorregiões, democratizando a educação terciária no Brasil, através de um inédito sistema de cotas e políticas de permanência universitária.

Conforme destaquei em meu livro,

houve aumento da capilaridade do ensino superior no Brasil, que atingiu localidades até então não contempladas por programas de graduação e de pós-graduação, chegando, inclusive, a centros funcionalmente inferiores

8 Em *Desenvolvimento regional no Brasil no século XXI* (Macedo, 2023), ver, especialmente, o capítulo 8. Em *Universidade e território: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI* (Macedo; Monteiro Neto; Vieira, 2022), Ver, especialmente, a Introdução, o capítulo 1 e as Conclusões.

na hierarquia urbana. O número de municípios atendidos por algum curso de graduação presencial (público ou privado) no Brasil passou de 771 em 2000 para 1.112 em 2021.⁹ Na pós-graduação, o número de cidades atendidas por algum curso passou de 77 para 343, no mesmo período (Macedo, 2023, p. 278).

O setor público teve papel crucial nesse processo, seja por ampliar a oferta de vagas na graduação e na pós-graduação em suas instituições de ensino – cujo número de *campi* foi ampliado –, seja por direcionar fundos públicos para a rede privada, como foi o caso do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). A rede particular teve papel importante na desconcentração regional das matrículas na graduação, enquanto o setor público respondeu pela grande desconcentração na pós-graduação e nos grupos de pesquisa. Tudo isso ocorreu com ampliação mais que proporcional no número de matrículas das áreas não metropolitanas; houve, portanto, maior interiorização do ensino no país, o que é bom para a construção do Brasil policêntrico de que nos fala o professor Clélio Campolina.

Minha indagação sempre foi para que (e para quem) tais universidades existem e por que elas se expandiram, mesmo em contexto adverso?

Para o capital, exceto àquele ligado à educação, não faz sentido, uma vez que, no atual padrão de reprodução da economia brasileira - sustentado na superexploração da força de trabalho, na destruição da natureza e na crescente apropriação privada dos fundos públicos com ataque aos direitos sociais -, qualquer projeto republicano, inclusivo e territorialmente mais bem distribuído de educação superior, sobretudo pública, não seria uma prioridade. Não por acaso, desde o golpe de 2016 e especialmente no período 2019-2022, a prioridade do governo federal foi o desmonte de nossas universidades públicas. Como escrevi em meu livro,

9 Em 2020, esse número foi para 1.169. Caso sejam incluídas as graduações à distância, o número de municípios com matrículas passaria de 3 mil.

para esse modelo de país e de economia, não é preciso haver investimentos em formação de quadros qualificados, em pesquisa, em desenvolvimento ou em inovação, aspectos que podem ficar restritos a poucos segmentos; tampouco é necessário que tais investimentos sejam territorialmente menos desiguais (Macedo, 2023, p. 290).

No entanto, a história se move através de disputas e contradições, e, a despeito do avanço do neoliberalismo, uma parcela grande da população resiste e reivindica outro modelo de sociedade, que só será possível com outro modelo econômico no qual a universidade pública possa ser fator importante para a transformação socialmente emancipatória, que valorize e respeite nossa diversidade regional e faça dela um ativo importante de nossas políticas, como sempre reivindicou a professora Tânia Bacelar. Houve universidade, é bom que se diga, criada a partir das demandas de movimentos sociais. Esse é o princípio da universidade necessária, com a qual sonhou e pela qual lutou o mestre Darcy Ribeiro, embora saibamos da dificuldade de ela ser construída e subsistir na atual quadra histórica.

Interiorizar o ensino foi importante para que as políticas públicas fossem pensadas a partir dos territórios-alvo que hoje já estão em melhores condições para estudar e intervir em suas realidades, pois a desconcentração regional dos grupos de pesquisa foi uma marca evidente desse movimento. Hoje, há pesquisas de qualidade sendo realizadas fora dos grandes centros, e é preciso rever os critérios de distribuição dos recursos de nossas instituições de fomento e dos fundos públicos para o desenvolvimento regional. O Brasil não é só metrópole; aliás, as regiões metropolitanas nem são alvo prioritário da PNDR, porque representam as áreas de alta renda, embora concentrem, em termos absolutos, o maior número de empobrecidos.

É importante lembrar, no entanto, que não existe automatismo na relação universidade-território-desenvolvimento regional. A expansão e a interiorização do ensino superior no Brasil neste século, tanto na graduação quanto na pós-graduação, criaram a possibilidade de construção de práticas mais adaptadas às diferentes realidades regionais e que podem vir a ser socialmente transformadoras. As novas Instituições de Ensino Superior (IES)

públicas já vêm demonstrando ser possível desenvolver iniciativas inovadoras, associadas a grupos sociais de seus territórios que reivindicam outra forma de reprodução da vida que não aquela imposta pelo grande capital. Temos, nessas novas instituições interiorizadas, embrionárias (mas importantes) ações extensionistas para fortalecimento de atividades de baixo impacto ambiental, centradas em tecnociência solidária, para as quais poderiam ser utilizados os recursos disponíveis para a política regional, valorizando a diversidade regional e as variadas formas de reprodução da vida, que não podem ser solapadas pelas atividades dominantes e homogeneizadoras do padrão de reprodução do capital vigente. As preocupações das IES nos grandes centros são outras, o que não significa que não sejam relevantes.

O processo de interiorização do ensino torna mais factível a valorização da diversidade regional, princípio defendido na PNDR, que se expressa nos saberes locais, na nossa riqueza cultural e ecológica e de formas alternativas de reprodução da vida. Daí nossa defesa à ideia de tecnociência solidária, apresentada por Renato Dagnino (2020; 2022), e não apenas à tradicional política de ciência, tecnologia e inovação para o grande capital ou para tentar mudar empresas avessas à inovação, que pouco funcionou no Brasil, embora precisemos insistir na mudança desse quadro de baixa propensão inovativa do setor privado.

Isso nos leva a pensar em outra forma de ensino, pesquisa e extensão de nossas universidades, que capte a secular experiência das populações regionais e urbanas na solução de seus problemas. Para tanto, a expansão com interiorização do ensino pode cumprir papel estratégico, especialmente por suas proximidades com as realidades locais.

Creio que os executores de nossa política regional, que são servidores públicos muito competentes capitaneados pela Adriana Melo, estão atentos para essas questões, pois a portaria n.º 1.642, de 9 de maio de 2023, instituiu o Programa de Desenvolvimento das Capacidades para Integração e Desenvolvimento Regional (PCDR) no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). O PCDR busca uma aproximação das políticas do MIDR com os municípios, e procurará estabelecer parcerias diretas do ministério com instituições de ensino e pesquisa da rede federal de

ensino superior e tecnológico, para fortalecimento da capacidade dos entes federativos nas sub-regiões prioritárias da PNDR através de: assistência técnica; capacitação; extensão universitária; inovação na gestão; fortalecimento da governança; pesquisa e disseminação do conhecimento; aperfeiçoamento de instrumentos de arrecadação e de gestão de serviços; desenvolvimento de metodologias de monitoramento e avaliação de políticas e programas; e apoio à elaboração de projetos integrados para o desenvolvimento regional e o ordenamento territorial.

Outro modelo de economia e de sociedade é possível. Para tanto, é preciso construir e consolidar a tão sonhada universidade necessária com a qual sonhou e pela qual lutou o mestre Darcy Ribeiro.

Entrevistadores. As contribuições de Celso Furtado, Milton Santos, Florestan Fernandes, Darcy Ribeiro, Ignácio Rangel, dentre outros, fundamentaram um importante diagnóstico dos problemas brasileiros balizados pelo preâmbulo da compreensão da formação e da identidade do Brasil, invocando a ideia de projeto nacional como fundamental para superação do subdesenvolvimento, dependência e pobreza. Nos governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022) houve desmonte das instituições brasileiras voltadas para o desenvolvimento, no qual provocou a extinção de importantes ministérios, como o das Cidades, o do Desenvolvimento Agrário, o do Desenvolvimento Social, o do Trabalho, entre outros, provocando um enfraquecimento do planejamento. **Considerando esse passado recente, dos governos supracitados, quais são as expectativas para o atual governo de Luís Inácio Lula da Silva (2023-2026) na organização de um pacto nacional democrático que priorize as demandas do povo brasileiro para a formulação e projeção para o desenvolvimento? Quais seriam as condições para fomentar um Projeto de Nação no Brasil como alternativa para superação das desigualdades sociais, espaciais e econômicas?**

Carlos Brandão. Dada a duradoura e profícua tradição, bem como da sólida contribuição acadêmica dos grandes intérpretes do desenvolvimento brasileiro, que refletiram sobre os dilemas e impasses da construção travada

da nação, certamente não é por falta de substantivos diagnósticos e suporte teórico e metodológico que não enfrentamos as forças retrógradas e não avançamos em um projeto nacional soberano e justo de desenvolvimento. Não é por carência de reflexão proporcionada por um patrimônio intelectual inigualável que a construção de um projeto de democratização de direitos e de superação das nossas heterogeneidades estruturais e a implementação de políticas territoriais não logram cumprir devidamente seus objetivos estabelecidos nos documentos governamentais de alta qualidade técnica.

O que se tem são estruturais obstáculos sociopolíticos e falta de sancionamento político para dar centralidade e consequência às políticas regionais na escala nacional. A correlação de forças políticas estabelecida impede que se supere a situação de um ambiente econômico de baixo crescimento de um país com potentes mecanismos autoreforçadores das estruturas reprodutivas das múltiplas expressões de desigualdades, opressões e destituições. Ao mesmo tempo, a democracia tem demonstrado recorrentemente sua fragilidade, inclusive frente ao tema sensível da legitimação de suportes de solidariedades inter-pessoais-classiais e inter-regionais e de um pacto federativo mais consistente e dotado de justiça social, intergeracional e espacial.

A experimentação em políticas territoriais em diversas escalas e níveis de governo ocorrida na primeira década do século XXI foi desmantelada, com a destruição deliberada de mecanismos, aparatos e instituições públicas, durante o retrocesso democrático que ocorreu entre 2016 e 2022. O desmonte institucional gerou a reversão de alguns resultados que estavam em processo na redução das desigualdades inter-regionais e interpessoais. Com o reentrincheiramento sociopolítico e a difícil, tensa e disputada reconstrução nacional iniciada em 2023, mesmo em um ambiente hostil, uma série de iniciativas com repercussão socioterritoriais se encontram em gestação e em processo.

Os anteparos para que se desconstruam e deslegitimem os atendimentos pontuais e “de balcão” são fracos. As tentativas de mitigar a prática de emendas parlamentares que pulverizam recursos e conspiram contra as concepções com visão nacionalizada de conjunto, dificultam que a PNDR se consolide e ganhe centralidade na estratégia nacional de

desenvolvimento de mais longa duração.

Foi longo o aprendizado para se construir o dia a dia das estratégias regionais do governo federal. Um ponto desafiante é a necessidade permanente de diálogo ativo com os estados da federação sobre a definição das prioridades sub-regionais (nas escalas microrregional e supralocal, sobretudo) buscando assegurar que estas tenham consonância com o planejamento estadual e nacional. Também são constantes os embates para tentar vencer o caráter setorial, fragmentado e pontual das ações públicas dos vários ministérios, procurando construir uma maior capacidade de organizar e hierarquizar uma agenda territorializada de políticas públicas convergentes e coordenadas espacialmente. Da mesma forma, se coloca a premência em se avançar nas articulações entre os dois entes federativos subnacionais, dando destaque aos centros urbanos intermediários e às regiões metropolitanas. Esses espaços comandam subredes estratégicas de cidades com suas hinterlândias, ao mesmo tempo que apresentam conexões com as mais variadas ruralidades e sua relação com as cidades-locais. Assim, o incitamento ao diálogo regional entre os níveis federativos é decisivo.

Na verdade, há consciência das dificuldades da construção das escalas supra-locais, micro e meso regionais no contexto do pacto federativo brasileiro. A reforma tributária em curso e seus desdobramentos e impactos futuros deverá receber grande atenção neste projeto perene de aprimoramento da política regional. A questão dos fundos constitucionais e do próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional é decisiva neste contexto. No contexto da PNDR, a efetiva instalação da Câmara de Políticas Regionais deveria ser uma prioridade. Uma recente iniciativa, muito importante, foi o Decreto n.º 11.495, de 18 de abril de 2023, que instituiu o Conselho Federativo, que reúne representantes do Governo Federal, de estados e municípios para articular e pactuar estratégias e ações de interesse comum com foco no desenvolvimento sustentável e na redução das desigualdades sociais e regionais.

Permanece o enorme desafio de construção de uma maior legitimação, na sociedade e no(s) governo(s) [nacional e estaduais] da *questão regional*, que inerentemente deveria ser tratada como uma questão [estrutural] de Estado. É na luta cotidiana, nos gabinetes, parlamentos e, sobretudo, na

sociedade que se deve amparar e sancionar politicamente, na prática concreta, o modo transversal, multidimensional e transescalar de tratamento da questão regional brasileira e de atuação das políticas públicas no(s) território(s) voltadas para a transformação social. Recursos financeiros, humanos, culturais, discursivos e políticos precisam ser ampliados e mobilizados. A Presidência da República e a Casa Civil deveriam coordenar esse fortalecimento institucional, trazendo e mobilizando atores políticos de prestígio e autoridade para sustentarem a implementação de uma verdadeira estratégia nacional de desenvolvimento regional.

Em suma, avançamos nos detalhes da proposição de uma sofisticada política regional. Falta a força da decisão política central e atores comprometidos em implementá-la e transformá-la em estratégia de Estado.

O contexto de disputas nos níveis geopolítico, geoeconômico e geocultural internacional, bem como os desafios da transição ambiental-ecológica-inovacional abrem oportunidades e desafios para o Brasil encontrar nichos, brechas e possibilidades de uma inserção mais soberana e ativa no concerto das nações. Ao mesmo tempo, é preciso angariar forças políticas internas e externas para que se defenda e assegure o avanço democrático, o combate às destituições de direitos e às múltiplas e multifacetadas desigualdades, legitimando um projeto de nação mais solidária, fraterna e justa.

Clélio Campolina. Pela experiência acumulada, pela capacidade de articulação política e pelo seu compromisso social e democrático, a gestão do Governo Lula para o período 2023-2026 tem todas as condições de construir e implementar um projeto de Nação com profundas mudanças estruturais que combinem desenvolvimento econômico com justiça social e sustentabilidade ambiental.

Retomando as várias teses sobre as interpretações estruturais do subdesenvolvimento brasileiro, formuladas por Celso Furtado, Milton Santos, Florestam Fernandes, Darcy Ribeiro, Ignácio Rangel, entre outros, e suas atualizações à luz dos novos desafios e potencialidades, ao lado das mudanças estruturais internas, o país terá também um papel de destaque na nova ordem econômica e política global.

Destaquemos algumas das condições estruturais que indicam a viabilidade e o imperativo dessas transformações. Em primeiro lugar, apesar dos desacertos governamentais dos últimos anos, o Brasil é a décima economia mundial, com potencial para elevar sua posição nos próximos anos.

Do ponto de vista interno, destacam-se seu tamanho geográfico e populacional, o avanço de sua base científica e tecnológica, sua estabilidade democrática, seu patrimônio ambiental e sua biodiversidade. Este último indica seu potencial de desenvolvimento com sustentabilidade ambiental, econômica e social e, capacidade de geração de energia limpa.

Do ponto de vista internacional, pela possibilidade da mudança de sua posição relativa na ordem econômica e política mundial, considerando a solidez da estrutura democrática do país e sua preparação para assumir posição de liderança diante das diferentes crises políticas e militares contemporâneas (Guerra da Ucrânia, Conflito Árabe Israelense, tensão econômica e política entre Estados Unidos e China, crise econômica da União Europeia, entre outras). Em contraste, o Brasil mantém relações amigáveis com todos os países e em condições de assumir papel de destaque na integração latino-americana e, em especial, com o restante da América do Sul.

Embora persistam grandes desigualdades macrorregionais, a questão das desigualdades sociais e regionais ganham novas características. Atualmente, a maior concentração da pobreza está na periferia das grandes metrópoles, com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro, seguidas pelas demais metrópoles.

Por outro lado, as macrorregiões com menor nível de desenvolvimento econômico, como o Nordeste e a Amazônia, possuem amplos ativos ambientais, os quais indicam o potencial de desenvolvimento com sustentabilidade e geração de energia limpa. Assim, o aproveitamento sustentável desse patrimônio permitiria a elevação da renda e melhoria das condições sociais da população dessas regiões, redesenhando o mapa econômico e social do país.

Além da concentração da pobreza nas grandes metrópoles, o maior desafio estrutural para o desenvolvimento brasileiro é a deficiência da educação básica. Para sua solução, entendemos que os requisitos são a

adoção de escola tempo integral em todos os níveis (da creche à educação secundária), valorização financeira e social dos professores e do pessoal auxiliar às funções educacionais, ampliação e adequação da infraestrutura, valorização social e política da educação básica e da escola.

A título de ilustração, comparemos duas políticas sociais básicas: saúde e educação. A melhoria das condições de saúde da população beneficia todas as camadas sociais e não encontra nenhum obstáculo político. Ao contrário, a melhoria da educação básica encontra um forte obstáculo, não explícito, de parcela das camadas sociais mais aquinhoadas, pelo receio de perderem a oferta de trabalho barato, especialmente para atividades domésticas.

Fernando Macedo. Um pacto nacional democrático é uma forma de mobilização e chamamento à ação de atores estratégicos da sociedade civil para adesão e execução de propostas concretas amplamente discutidas para alcançar fins preestabelecidos acordados de forma comum entre eles. A questão-chave é justamente definir esses fins. Afinal, se o que se almeja é o desenvolvimento, é sempre bom lembrar que ele não é um processo harmonioso; ao contrário, pressupõe estabelecimento de prioridades, o que sempre redundará em rupturas com a ordem vigente e tensões entre grupos sociais com interesses antagônicos.

Não há construção de uma sociedade justa, igualitária e ambientalmente sustentável sem o desmonte das estruturas (inclusive de poder e do capital) que emperram o nosso desenvolvimento. As políticas públicas em geral, e a regional em particular, devem atuar para modificar as anacrônicas estruturas (agrária, urbana, produtiva, educacional etc.) que mantêm esse país como um dos mais desiguais e injustos do mundo.

É impossível tratar de forma igual os desiguais na construção de uma sociedade justa que supere as mazelas do nosso subdesenvolvimento. Se, a longo prazo, espera-se ganho para todos os grupos, a curto e médio prazos é preciso definir o público-alvo das políticas públicas. Para mim, um projeto de nação no Brasil passa justamente por atender as demandas das camadas sociais que historicamente ficaram à margem dos benefícios do progresso técnico e dos ganhos civilizacionais que emergiram com a urbanização da sociedade. Garantir saúde e educação públicas de qualidade, fornecer

serviços de atendimento à terceira idade, prover habitação e transporte público decentes, garantir o direito à cidade para todos, criar condições para que formas alternativas de produção para além do capital subsistam e prosperem - esses deveriam ser objetivos inegociáveis de nossas políticas públicas. Para tanto, é preciso cada vez mais Estado.

Estado forte não é Estado gigante, porém um Estado capaz de garantir a oferta de serviços públicos que melhorem as vidas das pessoas, nos campos e nas cidades, e alarguem seus horizontes de possibilidades. Reorganizar as instituições públicas e fortalecer os instrumentos de ação do Estado, iniciativas aliadas à valorização dos servidores públicos, é fundamental nesse processo. Não há pacto nacional ou projeto de nação sem isso.

* * *

A seguir evidenciamos alguns aspectos abordados por Carlos Brandão, Clélio Campolina Diniz e Fernando Macedo, buscando fazer uma “bricolagem” para ressaltar a possível síntese das entrevistas.

É evidente nas palavras dos entrevistados a coerência na matriz teórica de Celso Furtado. Ambos dialogam sobre perspectivas que podem ser elencadas como categorias analíticas para Celso Furtado, quais sejam: diagnóstico das desigualdades; função do Estado; ações e políticas públicas para a sociedade; a transdisciplinaridade; o pacto federativo e o projeto de nação.

Essas categorias analíticas formam uma agenda de pesquisas que pode adensar a discussão do regional e ampliar o cânone teórico a partir das novas configurações do capital e, conseqüentemente, das problemática que se concretizam nos territórios.

A organização de diagnósticos para compreensão das problemáticas são incisivas ao considerar enfraquecido o diálogo federativo, subjacente ao fortalecimento das disputas dentro das arenas de poder na Câmara dos Deputados e no Senado, ao pulverizar recursos de emendas parlamentares que dificultam que a PNDR se consolide como estratégia nacional de desenvolvimento.

Também se ressalta o posicionamento do Estado como ente máximo do planejamento, capaz de alterar os rumos das desigualdades regionais, desde que haja o concerto entre as instituições de planejamento e ações de forma contundente. Os autores referenciam a necessidade de projetar um planejamento de curto, médio e longo prazos, com o fortalecimento de instituições tradicionais, como o IBGE, o IPEA, as Superintendências de Desenvolvimento Regional (Sudene, Sudeco e Sudam), os bancos regionais BNB e Basa, os bancos de investimentos, como o BNDES, além do BB, com ênfase nas especificidades territoriais emanadas pelo patrimônio ambiental e da biodiversidade. A PNDR pode ser uma importante chave de política de transformação da sociedade combinada com instituições que potencializam as dimensões do desenvolvimento, como as Instituições de Ensino Superior (IES), sobretudo as públicas, fortalecendo o cânone democrático aliada à ampliação da qualificação e formação da cidadania da população.

O desenvolvimento regional demanda a coordenação de ações do Estado em uma estratégia que combine as múltiplas escalas e multiníveis do Estado na promoção da democracia e fortalecimento da cidadania. Evidentemente que o Estado representa a estrutura institucional que regula as ações fundamentada em seus próprios instrumentos. Assim, sobressaem-se os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) e as Superintendências Regionais, direcionadas para as atividades econômicas. Porém, sem deixar de se posicionar como central no planejamento, é possível articular tais instrumentos e instituições de desenvolvimento regional com programas como Cidades Intermediadoras, além de diversos planos macrorregionais e a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Na perspectiva dos entrevistados, a base para o desenvolvimento e a conscientização da democracia e cidadania é a valorização da escola, considerada um vetor múltiplo, pois permite a inserção e imersão dos alunos(as) conscientes que há possibilidade de desenvolvimento fora da matriz de exploração intensiva dos recursos naturais com prejuízos para o meio ambiente, a exemplo das *commodities* da soja, da cana de açúcar, da pecuária e a extração de minério e petróleo. Com base nisso, os ativos ambientais reorganizados e pontuados como potenciais para o desenvolvimento e geração de energia limpa podem ser um vetor para o

desenvolvimento. Válido lembrar que a política deve ser posicionada como transversal, multidimensional e transescalar no tratamento das desigualdades e, são nestes aspectos, que a interiorização do ensino superior pode ser um ativo para a colaboração do Brasil policêntrico, com formação profissional e desenvolvimento de pesquisas de qualidade fomentadas no interior do Brasil.

O pacto federativo e o projeto de nação são resgatados como chave para superação das desigualdades regionais e fratura do diálogo federativo, como incentivo para o fortalecimento de consensos, sejam em âmbito regional, como o Consórcio do Nordeste, ou em âmbito nacional, por intermédio de uma política nacional que possa combinar uma interface de diálogo político nas esferas do poder do governo federal e entre as unidades federativas, consubstanciada pelos projetos econômicos fortalecidos pelos instrumentos de desenvolvimento regional. Há forte aposta na criatividade do povo brasileiro na formulação de experiências para superação das assimetrias territoriais, emanada pelos empreendimentos fortalecidos pelos empreendimentos solidários.

Referências

DAGNINO, R. *Tecnociência Solidária — um manual estratégico*. Marília, PR: Lutas Anti Capital, 2020.

DAGNINO, R. *Para explicar a tempestade e sulear a bonança*. Campina Grande: EDUEPB, 2022.

DINIZ, C. C. A Questão Territorial e o Desenvolvimento Brasileiro: a busca de um país policêntrico. In: DELFIM NETO, A. et al. (Orgs.). *O Brasil no século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MPOG. *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*. Brasília: CGEE-MPOG, 2008.

MACEDO, F. C. *Desenvolvimento regional no Brasil no século XXI*. Campina Grande: EDUEPB, 2023. Disponível em: <https://eduepb.uepb.edu.br/e-books/>; <https://zenodo.org/records/8273390>. Acesso em out. 2024.

MACEDO, F. C.; MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. J. (Orgs.). *Universidade e território: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI*. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11150>. Acesso em out. 2024.

Olga Lúcia Castreghini de Freitas*

Universidade Federal do Pará
Belém, Pará, Brasil



As novas perspectivas de apreensão do urbano-metropolitano em face das políticas territoriais no Brasil

Recebido em: 24 jan. 2024

Aprovado em: 21 fev. 2024

Publicado em: 23 dez. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-3>

* Professora Visitante da Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Geografia. Professora Titular aposentada da Universidade Federal do Paraná. Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo; Mestre e Graduada em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: lolgafirk@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/9800077863356518>  <https://orcid.org/0000-0001-5840-2377>

Resumo

Com esse texto, objetiva-se refletir sobre a realidade urbano-metropolitana com ênfase no processo de metropolização, na formação de metrópoles e no surgimento de espacialidades urbanas complexas, entendidas como aquelas que se conformam sobre territórios que extrapolam os limites político-administrativos convencionais, em especial, o municipal, adicionando novos elementos à sua gestão. Embora o processo seja universal, o texto prioriza a realidade brasileira, evidenciando proposições recentes que inserem novos termos e apontam caminhos de natureza metodológica para a apreensão da realidade e utilização de dados e informações. Para tanto, foram utilizados dados e informações do relatório *World Urbanization Prospects* (ONU, 2019), do estudo sobre Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil (IBGE, 2016), e da legislação pertinente sobre o tema, em especial o Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015; 2018). Espera-se contribuir para um olhar renovado sobre as questões relativas às políticas territoriais de natureza metropolitana no Brasil.

Palavras-chave: Metropolização. Metrópole. Arranjos Populacionais. Região Metropolitana. Gestão.

Olga Lúcia Castreghini de Freitas*

Federal University of Pará

Belém, Pará, Brazil



New perspectives of apprehension of the urban-metropolitan in face of territorial policies in Brazil

Received: 24th Jan. 2024

Approved: 21st Feb. 2024

Published: 23rd Dec. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-3>

* Visiting Professor at the Federal University of Pará, Institute of Philosophy and Human Sciences, Postgraduate Program in Geography. Retired Full Professor at the Federal University of Paraná. PhD in Human Geography from the University of São Paulo; MS and BSc in Geography from the São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho". CNPq (Brazil) Research Productivity Scholarship. Email: olgafirk@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/9800077863356518>  <https://orcid.org/0000-0001-5840-2377>

Abstract

With this text, the aim is to reflect on the urban-metropolitan reality with an emphasis on the process of metropolitanization, the formation of metropolises, and the emergence of complex urban spatialities. These are understood as those that take shape over territories that go beyond conventional political-administrative boundaries, especially at the municipal level, adding new elements to their management. Although the process is universal, the text prioritizes the Brazilian reality, highlighting recent propositions that introduce new terms and suggest methodological approaches for understanding reality and using data and information. For this purpose, data and information from the World Urbanization Prospects report (UN, 2019), the study on Population Arrangements and Urban Concentrations in Brazil (IBGE, 2016), and relevant legislation on the subject, especially the Metropolitan Statute (Brasil, 2015; 2018), were used. The goal is to contribute to a renewed perspective on issues related to metropolitan territorial policies in Brazil.

Keywords: *Metropolization. Metropolis. Population Arrangements. Metropolitan Region. Metropolitan Management.*

1. Introdução

As metrópoles não são fenômenos novos e tampouco desconhecidos. Pelo contrário, sua existência remonta à Antiguidade, quando o termo foi cunhado pelos gregos e se referia a uma cidade mãe de outras. Mãe no sentido de que era a geradora de uma nova colonização quando a cidade primeira já não conseguia atender suas funções básicas de alojar, alimentar, governar e educar.

Noutro momento da história, a concepção de metrópole foi atualizada para as demandas do período colonial, no qual o termo metrópole não identificava uma cidade, mas sim as relações entre colonizador e colonizado, no caso brasileiro, Portugal era a metrópole e Brasil a colônia.

Com a Revolução Industrial, a metrópole passou a ser sinônimo de cidade industrial moderna, a metrópole industrial. Acometida por problemas que hoje denominaríamos de ambientais, dada a insalubridade provocada pela fumaça saída das chaminés e as formas de exploração, processamento e uso dos recursos.

No século XX o termo passou a se referir a uma cidade grande que concentrava uma variedade de serviços e comércio, cuja centralidade resultava num forte poder de atração sobre o território nacional.

No século XXI é a metrópole informacional, com grande densidade tecnológica, que emerge como fenômeno, caracterizada por fluxos de relações com o mundo globalizado.

Tratar da metrópole na contemporaneidade é tratar também do processo que lhe dá forma, qual seja a metropolização. Mas é também reconhecer as diferentes dimensões do termo, seja em relação à sua perspectiva funcional, seja em sua perspectiva morfológica.

Na perspectiva funcional, emergem uma série de termos para contribuir com sua qualificação em relação ao papel que as metrópoles cumprem no conjunto das cidades de certo país ou do mundo. Na perspectiva morfológica, emergem propostas de novos arranjos espaciais e suas respectivas

denominações, vinculadas à tentativa de uma certa atualização do termo e do conceito que lhe é correspondente. Pois, os conceitos não são estáticos ou eternos, mas ganham novas perspectivas a depender do tempo e do espaço a que se referem, são, portanto, construções sociais e, como tal, devem permitir a leitura da realidade.

Essas preocupações com a apreensão do fenômeno metropolitano tem sido objeto de atenção de diversos autores e estão registradas na literatura acadêmica. Salienta-se, em especial, a relevante contribuição de Patrick Geddes (1994 [1915]), um dos precursores nessa discussão e que chamava a atenção, ainda no início do séc. XX, para a urgência de se pensar em novas denominações para qualificar a realidade complexa daquele momento, em especial em Londres.

Dentre suas várias contribuições, podemos apontar a proposição do termo conurbação e o reconhecimento da dimensão regional-urbana, ao afirmar que não poderíamos continuar a ver as cidades como pontos no território transformadas que foram em áreas, justamente pelo processo de conurbação e extensão de suas manchas urbanas, ultrapassando limites forjados historicamente e produzindo novas realidades urbanas de dimensão regional, agregando num mesmo território, cidades e vilas preexistentes.

É assim que o autor entendia a conurbação, como uma possibilidade de denominar as cidades-região ou cidades-agrupamento, que revelavam novas formas de concentração populacional e social e, em decorrência, demandavam novas formas de administração e de governo.

Portanto, tratar da metrópole e da metropolização exige atualização teórica e empírica, posto que a realidade atual está a se modificar numa velocidade jamais vista. Dessa constatação surge a motivação desse texto que, embora tenha convergência com outros textos produzidos anteriormente (Freitas-Firkowski, 2019; 2020), avança na perspectiva de refletir sobre o processo de metropolização e de surgimento de metrópoles - com ênfase na realidade brasileira -, e nas proposições recentes que evidenciam tanto a adição de novos termos, ampliando o léxico relativo ao tema, como também apontando caminhos de natureza metodológica seja para a apreensão da realidade, seja para a utilização de dados e informações.

O artigo está dividido em três partes, que tratam, respectivamente da: constatação da crescente concentração de população em grandes cidades; da proposição e definição dos Arranjos Populacionais pelo IBGE (2016), considerado uma chave importante de leitura do processo de metropolização no Brasil; e sobre questões de gestão dos espaços urbanos complexos.

2. A concentração da população em grandes cidades

Mais de 100 anos após as proposições de Geddes (1994 [1915]), o que nos revela o mundo atual, em relação à concentração de população em cidades? O processo de urbanização segue caracterizando a população mundial contemporânea, mas, é preciso observar com atenção as tendências, já nem tão recentes assim, de distribuição dessa população urbana por grupos de cidades ou melhor por grupos de tamanho de cidades.

Dados do *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision* (UN, 2019b), mostram que 55% da população mundial residia em cidades em 2018, totalizando cerca de 4,2 bilhões de pessoas. Contudo, há grande variação entre as regiões geográficas consideradas pela ONU, quais sejam: África (42,5%), Ásia (49,9%), Europa (74,5%), América Latina e Caribe (80,7%), América do Norte (82,2%) e Oceania (68,2%).

Sabemos, também, que os critérios para a definição do que é ou não considerado urbano, variam de país para país, e que a “cidade propriamente dita”, que é aquela definida pelos limites político-administrativos, pode não mais corresponder à totalidade urbana, uma vez que parte de sua dinâmica pode estar em territórios pertencentes à outras jurisdições de cidades. Considerar apenas os limites político-administrativos de uma cidade pode resultar na subestimação de sua população e de sua área efetiva. Portanto, a ONU insere dois outros conceitos com o objetivo de ampliar a capacidade de apreensão da realidade urbana, são eles: “aglomeração urbana” e “área metropolitana”, definidos, respectivamente como

“Aglomeração urbana” refere-se à população contida nos contornos de um território contíguo habitado e com níveis urbanos de densidade residencial. “Área metropolitana” compreende uma aglomeração urbana e áreas adjacentes com menor densidade populacional e forte vínculos econômicos e sociais com a cidade (UN, 2019b, p. 5).¹

Em face dessa crescente complexidade do urbano, Hoffmann-Martinot e Sellers (2007) propõem uma mudança metodológica na análise dos dados, ao enfatizar a necessidade de ponderação do peso demográfico das áreas metropolitanas no conjunto da população de seus respectivos países ou estados. Portanto, ao invés de limitar a análise urbana à taxa de urbanização, os autores avançam em direção à taxa de metropolização, capaz de medir a concentração de população em algumas grandes cidades. Portanto, já não basta saber quanto da população total está em cidades, mas, a capacidade concentradora de algumas dessas cidades. Isso parece ser uma demanda fundamental na análise dos dados na atualidade.

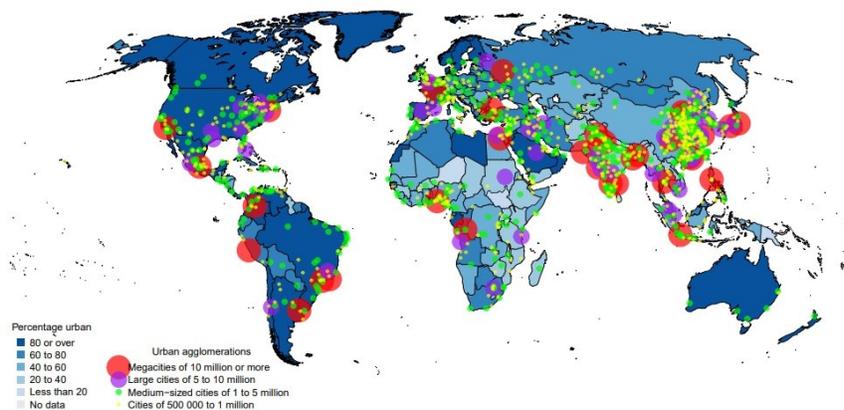
Embora não trate da aplicação da taxa de metropolização, a **Figura 1** mostra a distribuição das cidades por tamanho populacional considerado pela ONU e a concentração apontada anteriormente. As classes por tamanho de cidade são: megacidades com 10 milhões de habitantes ou mais; cidades grandes entre 5 e 10 milhões de habitantes; cidades de tamanho médio entre 1 e 5 milhões de habitantes e cidades entre 500 mil e 1 milhão de habitantes.

Apesar de a maior parte da população urbana do mundo viver em assentamentos com menos de 1 milhão de habitantes, chama a atenção o rápido crescimento das aglomerações com mais de 1 milhão de habitantes, o que podemos considerar, a despeito da classificação da ONU – que considera, por exemplo, cidades entre 1 e 5 milhões de habitantes como de tamanho

1 Tradução nossa. No original: *“Urban agglomeration’ refers to the population contained within the contours of a contiguous territory inhabited at urban levels of residential density. ‘Metropolitan area’ comprises an urban agglomeration and surrounding areas at a lower settlement density with strong economic and social linkages to the city”.*

médio –, grandes cidades em especial quando comparadas à dimensão demográfica dos países onde estão situadas.

Figura 1 – Percentual urbano e aglomerações urbanas com 500.000 habitantes ou mais, 2018



Fonte: United Nations (2019a, p. 9).

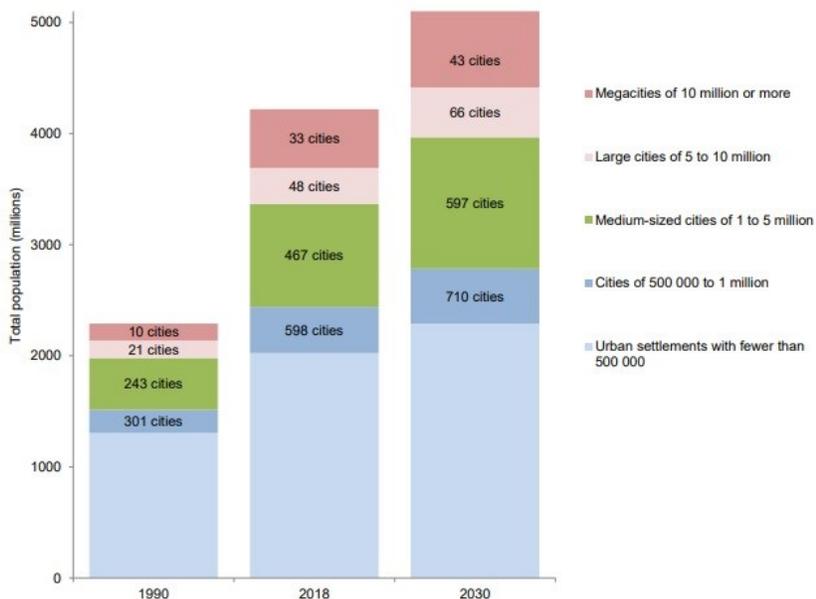
A **Figura 2** permite constatar o processo de crescimento da concentração populacional em cidades, por classes de tamanho entre 1990 e 2030. Assim, enquanto em 1990 existiam no mundo 10 megacidades (com mais de 10 milhões de habitantes) e 21 grandes cidades (entre 5 e 10 milhões de habitantes), as projeções para 2030 apontam essa elevação para, respectivamente, 43 e 66 cidades.

Isso exige uma mudança de olhar sobre o processo de concentração de pessoas em cidades e sobre as implicações decorrentes de cidades milionárias passarem a ser a realidade predominante no mundo.

A pandemia da Covid-19 nos mostrou, de modo cabal, alguns aspectos das novas demandas do poder público para enfrentar essa realidade, dentre

elas a necessidade de ações concertadas e convergentes, entre entes administrativos distintos e que atuam sobre um território ampliado, mas que deve ser visto como uma totalidade, sob pena de que as soluções apresentadas tenham pouco ou nenhum efeito prático sobre a vida de quem habita essas espacialidades concentradoras, que podem ser reconhecidas como espacialidades urbanas complexas.

Figura 2 – Concentração populacional em cidades, por classes de tamanho entre 1990 e 2030



Fonte: United Nations (2019b, p. 8).

Em 2018 as 33 megacidades estavam presentes em 20 países, como mostra o **Quadro 1**.

Quadro 1 - Megacidades por regiões geográficas da ONU, 2018

Região Geográfica	País	Megacidade
África	República Democrática do Congo	Kinshasa
	Egito	Cairo
	Nigéria	Lagos
Ásia	China	Beijing, Chongqing, Guangzhou-Guangdong, Shanghai, Shenzhen, Tianjin
	Japão	Osaka, Tokio
	Bangladesh	Dhaka
	Índia	Bangalore, Chennai (Madras), Delhi, Calcutá, Mumbai
	Paquistão	Karachi, Lahore
	Indonésia	Jakarta
	Filipinas	Manila
	Tailândia	Bangkok
	Turquia	Istanbul
Europa	França	Paris
	Rússia	Moscou
América Latina e Caribe	Argentina	Buenos Aires
	Brasil	Rio de Janeiro, São Paulo

Região Geográfica	País	Megacidade
	Colômbia	Bogotá
	Peru	Lima
América do Norte	EUA	Los Angeles-Long Beach-Santa Ana, New York-Newark

Fonte: United Nations (2019b).

Nota-se, a partir das informações do **Quadro 1**, que os países que foram precursores do processo de urbanização nos séculos XIX e meados do XX, que inauguraram uma nova era de protagonismo das cidades, não são os mesmos que se destacam no período atual, séc. XXI. Isso necessariamente nos impulsiona a buscar novos referenciais capazes de – mais do que explicar –, prover qualidade de vida urbana para essas populações, bem como garantir formas de gestão que viabilizem efetivamente as políticas públicas necessárias para a vida não apenas nessas megacidades já existentes, mas num conjunto significativo de outras em processo de formação e/ou consolidação.

A dimensão milionária dessas cidades, aliadas à fragilidade econômica, social e política de parte dos países que as abrigam, deve ser preocupação efetiva, não apenas dos governantes, como também dos técnicos, em especial de nossas áreas de atuação (geografia, arquitetura e urbanismo, sociologia, engenharia, dentre outras). É imperativo que tais temas estejam na agenda de nossas práticas de formação.

Davis nos apresenta em detalhes as vulnerabilidades dessas populações e dessas megacidades, em seu livro *Planeta Favela* (2006) contudo, desde então, poucos foram os avanços concretos e não se vislumbra uma reversão do quadro apresentado pelo autor, pelo contrário, o avanço do neoliberalismo associado ao avanço da extrema-direita e à emergência da pandemia da Covid-19, em particular no Brasil, adicionou novos contornos à

exclusão e recolocou o país na rota da ampliação da desigualdade, da fome, da miséria e, não menos importante, da ausência de dados confiáveis para enfrentar a situação e promover políticas públicas eficientes.

De todo modo, a intenção primeira da apresentação desses dados foi menos a discussão da realidade que eles expressam em termos de potenciais problemas a serem solucionados e da vulnerabilidade das megacidades e mais a demonstração de que a realidade urbana deve ser acrescida de nova adjetivação, qual seja, a metropolitana.

Os dados da ONU aqui trabalhados, e as megacidades apontadas, baseiam-se na prevalência de critérios demográficos e de densidade residencial para sua definição. Contudo, os territórios expandidos que representam, possuem uma variedade de relações de distintas ordens, como os movimentos pendulares para trabalho, estudo e lazer, que se definem também pela distribuição de equipamentos de consumo coletivos, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços.

Assim, da mesma forma que Geddes (1994 [1915]) sugeria um pequeno acréscimo no vocabulário para apreender a realidade das cidades-região do início do século XX, Ferrier (2021), apresenta-nos uma teoria que pretende contribuir com o propósito de revelar as dinâmicas do mundo atual, trata-se da Teoria da metropolização do espaço

A teoria postula que a intensificação da globalização resulta em transformações tão radicais de fenômenos de territorialização, que um novo esforço de entendimento é essencial, a fim de distinguir uma etapa decisiva na história da urbanização: a da metropolização, que merece ser reconhecida como pós-urbana. As formas atuais de transformação de lugares, das condições de vida de seus habitantes, das estruturas da produção de bens e serviços anunciam uma nova era, uma novidade radical na história da civilização: uma mudança de modernidade (Ferrier,

2001, p. 42).²

Também Lencioni discorre sobre tal transformação, ao afirmar que

o processo de metropolização imprime características metropolitanas ao espaço, transformando as estruturas preexistentes, independentemente desses espaços serem ou não metrópoles. Isso significa dizer que o processo de metropolização pode incidir sobre espaços metropolitanos ou não (2017, p. 46).

Portanto, podemos compreender o processo de metropolização como o aprofundamento do processo de urbanização que o precedeu e não cessou, pelo contrário, se tornou mais complexo em algumas partes do planeta.

Disso decorre uma série de dificuldades não apenas de ordem teórico-conceitual, como também de ordem prática-operacional e metodológica. Na seção seguinte, faremos uma incursão sobre uma proposição que oferece uma nova possibilidade de leitura do território no Brasil, em especial a partir de estudos recentes elaborados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), vamos nos ater à proposição dos Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil.

2 Tradução nossa. No original: *"La théorie postule en effet que l'intensification de la mondialisation se traduit par des transformations si radicales des phénomènes de territorialisation, qu'un nouvel effort de compréhension s'impose, pour mettre en discussion le franchissement d'un stade décisif dans l'histoire de l'urbanisation: celui de la métropolisation, qui mérite d'être reconnu comme post-urbain. Les formes actuelles de la transformation des lieux, des conditions de vie de leurs habitants, des structures de la production des biens et des services annoncent une nouvelle époque, une nouveauté radicale dans l'histoire de la civilisation: un changement de modernité"*.

3. Arranjos Populacionais: uma proposta de leitura do território em processo de metropolização

No Brasil, por definição legal, desde o final dos anos de 1930, considera-se cidade a sede do município e sua população é classificada como urbana, assim como as sedes dos distritos, que podem ser subdivisões administrativas dos municípios, mas cuja criação é facultativa, as sedes urbanas dos distritos são denominadas de vilas.

Portanto, a cada município corresponde apenas e tão somente uma cidade. Quando existem dinâmicas demográficas e socioeconômicas importantes, o município pode sofrer um processo de desmembramento, criando-se assim, não apenas um novo município como também uma nova cidade.

Assim, muitas vezes, áreas muito dinâmicas também possuem um acelerado processo de fragmentação, resultando em municípios com diminuta área territorial e completamente envolvidos em dinâmicas mais amplas e não circunscritas ao seu território.

Nesses casos, olhar apenas o município não contribui para a compreensão da totalidade na qual ele está submetido, em especial considerando-se o processo de metropolização do espaço anteriormente tratado.

Com o propósito de contribuir para uma visão mais ampla das dinâmicas territoriais que extrapolam os limites dos municípios, o IBGE propôs em 2015 e revisou em 2016, uma classificação baseada num olhar a partir do agrupamento de municípios e na identificação de uma espacialidade mais ampla, que foi denominada de Arranjos Populacionais, assim definidos "agrupamento de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas principais" (IBGE, 2016, s./p.).

Nesse sentido, foram identificados no Brasil, a partir da base censitária de 2010, 294 arranjos populacionais que eram formados por um total de 953

municípios e que concentravam mais de 55% da população brasileira. Importante ressaltar que os dados atualizados para 2020 não estão disponíveis tendo em vista o considerável atraso na realização do Censo Demográfico, ainda em execução no início de 2023.

Tabela 1 - Composição dos Arranjos Populacionais, 2010

Número de municípios que compõe o arranjo populacional	Número de arranjos populacionais	População	
		Total	Distribuição percentual (%)
1	22	1.124.718	1,0
2	175	15.509.014	14,5
3	34	4.855.855	4,5
4	22	7.839.494	7,3
5	10	4.527.355	4,2
6	5	3.821.016	3,6
7	6	3.989.952	3,7
8	3	5.357.975	5,0
9	2	4.476.037	4,2
10	5	5.785.110	5,4
12	4	4.686.498	4,4
15	2	5.820.303	5,4
18	1	3.054.076	2,8
21	1	11.946.398	11,1

Número de municípios que compõe o arranjo populacional	Número de arranjos populacionais	População	
		Total	Distribuição percentual (%)
23	1	4.744.706	4,4
37	1	19.629.394	18,3

Fonte: IBGE (2016, s./p.).

Nota-se que a maioria dos Arranjos Populacionais é composta por até 5 municípios, o que indica o fortalecimento da integração entre municípios e o aumento da complexidade da gestão necessária para responder às demandas oriundas dessa realidade.

Também foi proposta uma tipologia para os Arranjos, a saber: a) Arranjos Populacionais fronteiriços; b) Arranjos Populacionais turísticos e de veraneio no litoral; c) Arranjos Populacionais até 100 mil habitantes; d) Arranjos Populacionais acima de 100 mil habitantes (médias e grandes concentrações urbanas).

Esses tipos permitem alcançar uma variedade de realidades urbano-metropolitanas, e evidenciam processos de integração que originam novas espacialidades sobre as quais é necessária uma visão de conjunto e não apenas dos municípios isoladamente.

Elemento central dessa proposição é a noção de integração, nesse sentido, a escolha dos critérios que formam um Arranjo Populacional está baseada na noção de existência de relacionamentos cotidianos por grande parte da população entre dois ou mais municípios (IBGE, 2016). Se trata, portanto, da formação de uma verdadeira “bacia” de trabalho e vida cotidiana, cujo alcance em termos de tempo de deslocamento e distâncias percorridas é variável, a depender da realidade em questão.

Os critérios de integração definidos pelo IBGE (2016, s./p.) foram:

- 1 Forte intensidade relativa dos movimentos pendulares para trabalho e estudo – tal intensidade deve ser igual ou superior a 0,17 do índice de integração [...].
- 2 Forte intensidade absoluta dos movimentos pendulares para trabalho e estudo – quando o volume absoluto de pessoas que se deslocam para trabalho e estudo, entre A e B, é igual ou superior a 10 000 pessoas [...].
- 3 Contiguidade das manchas urbanizadas - quando a distância entre as bordas das manchas urbanizadas principais de dois municípios é de até 3 km.

Considerou-se como mancha urbanizada a “área construída com edificações típicas de áreas urbanas e padrão de arruamento interno que propicia relações diárias de vizinhança” (2016, s./p.) já o limite de 3 km utilizado na definição de contiguidade da mancha urbanizada, baseou-se no entendimento de que essa distância pode ser percorrida em cerca de meia hora de caminhada, favorecendo, assim, as relações cotidianas e de vizinhança.

O olhar sobre o território a partir dos Arranjos pode favorecer o reconhecimento de situações complexas, como aquelas de cidades de fronteira, onde a vida cotidiana se desenrola entre municípios situados em países diferentes, ou ainda aquelas que estão em dois estados brasileiros. O estudo do IBGE não cumpre o papel de mudar o aparato legal sobre os limites político-administrativos, mas apenas de apontar a necessidade de uma outra perspectiva de compreensão dos processos espaciais que ocorrem.

Como exemplo podemos observar, nas **Figuras 3 e 4**, os Arranjos Populacionais existentes nos estados de São Paulo e do Pará.

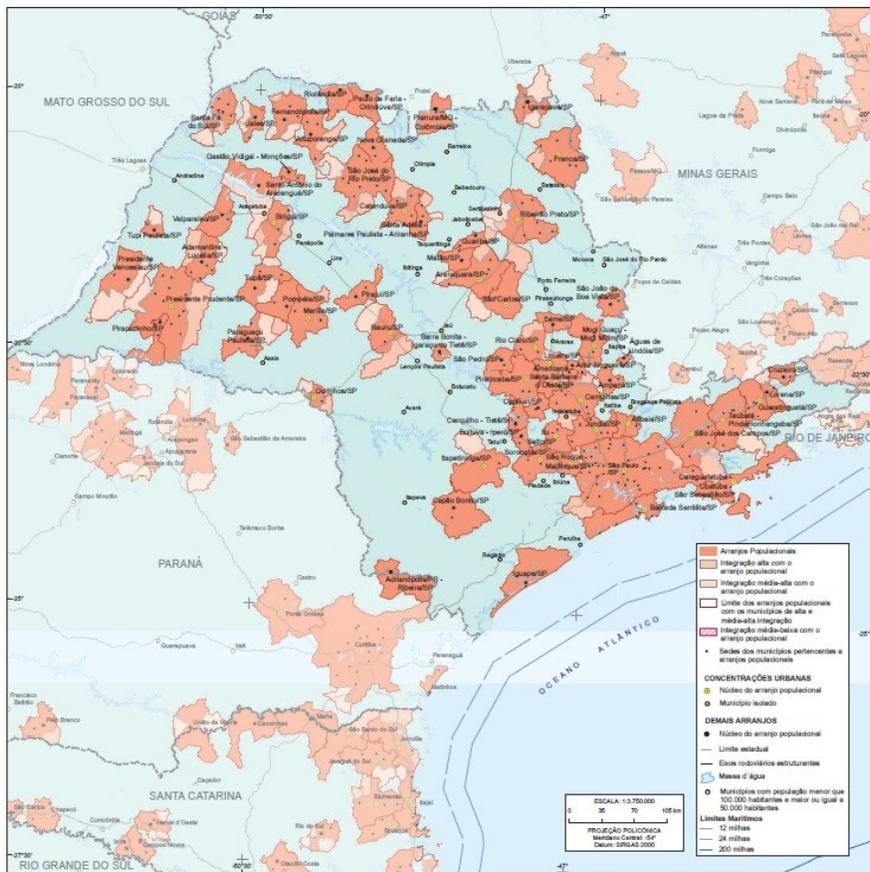
As **Figuras 3 e 4** retratam dois estados da federação situados em porções distintas do território brasileiro, respectivamente, São Paulo na região Sudeste e Pará na região Norte, mas também submetidos de modo diferenciado ao processo de urbanização, em termos de temporalidade, concentração populacional, tipo de atividade econômica predominante e, não menos importante, a fragmentação municipal ocorrida em cada estado.

Enquanto o Pará possui seus 1.245.870 km² de área dividida em 144

municípios onde predominam extensas áreas territoriais, como em Altamira, com cerca de 160 mil km², no estado de São Paulo o processo de fragmentação foi intenso, dos seus 645 municípios que ocupam área total de 248 mil km², o maior em extensão territorial é Iguape, com cerca de 2 mil km².

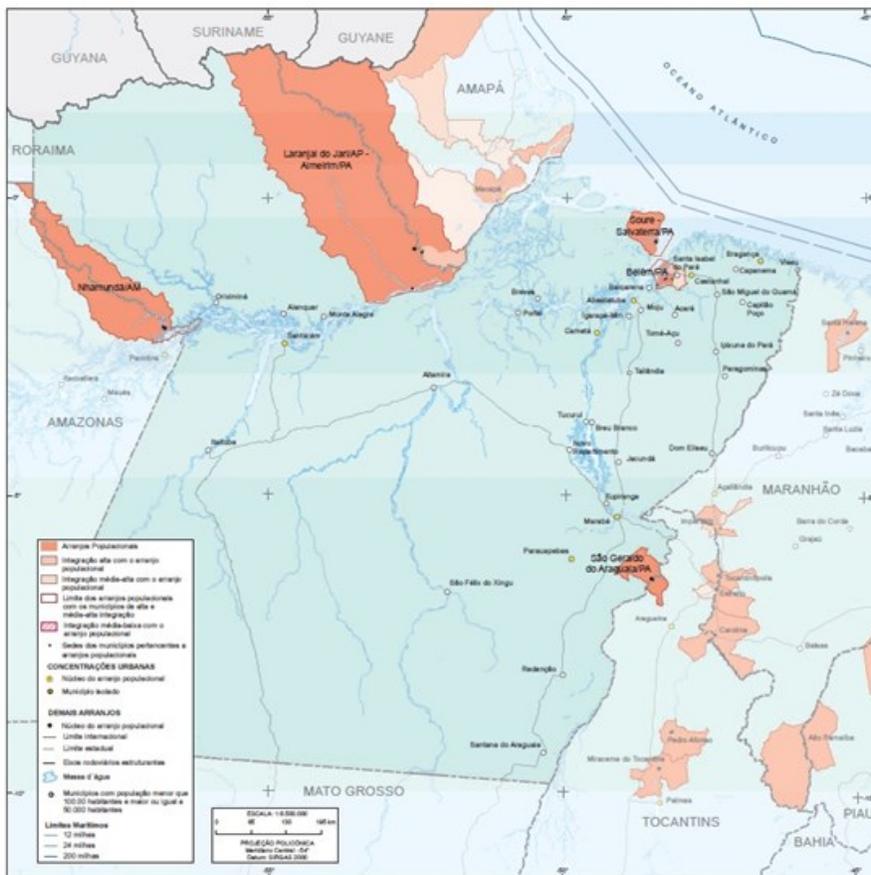
Na **Figura 3** se observa uma profusão de situações, como aquela que engloba a metrópole paulista e seus intensos vetores de expansão tanto em direção ao Rio de Janeiro, quanto em direção noroeste, para o interior, em tais vetores os Arranjos estão justapostos e formam quase uma linha contínua.

Figura 3 – Arranjos Popacionais e Concentrações Urbanas no estado de São Paulo



Fonte: IBGE (2016, s./p.).

Figura 4 – Arranjos Popacionais e Concentrações Urbanas no estado do Pará



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Notas: 1. Arranjos populacionais identificados segundo metodologia desenvolvida pela Coordenação de Geografia do IBGE.
2. Municípios classificados como "integração média-baixa com o arranjo populacional" foram identificados com o objetivo de complementar o entendimento do contexto urbano dos núcleos rurais. 3. Consideraram-se Concentrações Urbanas os arranjos populacionais e os municípios isolados com mais de 100.000 habitantes. Os municípios isolados são aqueles que não fazem parte de arranjos populacionais.

Fonte: IBGE (2016, s./p.).

Já na **Figura 4** a situação é diversa, são poucos arranjos e dois deles com grandes dimensões territoriais que não refletem a integração de maneira uniforme pelo território, mas circunscrita às sedes dos municípios, bem como situam-se no limite com outros estados da federação.

Parte desses Arranjos Populacionais, orientam a conformação de metrópoles, cuja classificação em três subníveis hierárquicos, são expressão de seus respectivos Arranjos, a saber: Grande Metrópole Nacional: Arranjo Populacional de São Paulo/SP; Metrópoles Nacionais: Arranjos Populacionais de Brasília/DF e do Rio de Janeiro/RJ; Metrópoles: Arranjos Populacionais de Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Campinas/SP, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, Goiânia/GO, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Salvador/BA, Vitória/ES e o Município de Manaus (AM), única metrópole brasileira que se configura como município isolado e não como Arranjo Populacional (IBGE, 2020).

Contudo, embora os Arranjos Populacionais possam ser tomados como expressão das metrópoles brasileiras, eles não se limitam a elas, ou seja, há um número bem maior de realidades urbanas que podem ser apreendidas por meio dessa proposição, para além da metropolitana. Cumpre enfatizar que, em 2010, 175 Arranjos eram compostos por dois municípios, isso mostra que o olhar estanque e circunscrito ao município, já não é suficiente para propor certas soluções que impactam a vida cotidiana de seus habitantes, posto que estão em processo de integração com outro município, o que requer novas perspectiva de gestão e governança.

4. A gestão de espaços urbanos complexos

Consideramos aqui espaços urbanos complexos aqueles que constituem uma mesma unidade funcional urbana, mas que perpassam diferentes municípios e podem ser reconhecidos por meio dos Arranjos Populacionais e, embora com ressaltavas, também por meio das regiões metropolitanas.

Esses espaços urbanos complexos estão a demandar a reinvenção da ação em novas escalas territoriais, para as quais não há correspondência legal, em termos daquilo que prevê a Constituição Federal: não se restringem ao âmbito municipal.

Também não são todos de natureza metropolitana, posto que vários representam a articulação de municípios pequenos, o que nos leva a concluir que, independentemente do porte, a integração é cada vez mais uma característica presente na realidade urbana nacional.

Embora tenhamos a Lei dos Consórcios (Lei n.º 11.107, de 6/4/2005), que prevê a contratação de consórcios para a realização de objetivos de interesse comum, a mesma tem caráter setorial e visa a solucionar problemas específicos, sendo os mais recorrentes aqueles ligados à saúde e à destinação dos resíduos sólidos, contribuindo, parcialmente, para a gestão de problemas supramunicipais.

Quanto às regiões metropolitanas, esse é um tema igualmente complexo, tendo em vista a intencionalidade política subjacente ao seu processo de criação e resultando numa grande confusão entre o fenômeno metropolitano *per se* e a delimitação das regiões metropolitanas.

Brevemente podemos apontar três momentos principais para a criação das regiões metropolitanas:

- 1) o da motivação inicial, no final da década de 1960 e que culminou com a Lei Complementar n.º 14, de 08/06/1973, que estabeleceu 8 regiões metropolitanas no Brasil, respectivamente: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Apenas no ano de 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara, foi criada a região metropolitana do Rio de Janeiro. Nesse momento, os critérios para a definição eram nacionais e de natureza demográfica (total populacional, densidade demográfica, variação populacional no período intercensitário), de natureza estrutural (população ativa ocupada na indústria, deslocamentos pendular e peso maior do valor da produção industrial em relação à agrícola), e de natureza de integração (percentual de população se deslocando diariamente para a cidade central, intensidade de ligações telefônicas entre a cidade central e as demais).

2) o advindo das modificações definidas pela Constituição Federal de 1988 que, atribuiu aos estados a competência da criação das regiões metropolitanas, sem qualquer orientação em nível nacional que permitisse uma coordenação no processo e certa similaridade nos critérios adotados. Disso resultou a criação e regiões metropolitanas que, embora legalmente instituídas, em nada dialogam com a adjetivação metropolitana das mesmas.³ Estados como Paraíba, Santa Catarina e Alagoas, por exemplo, possuem a totalidade – ou quase – de seus territórios recobertos por regiões metropolitanas, que totalizavam 74 no Brasil em 2018.

3) A proposição de normatização das regiões metropolitanas pelo Estatuto da MetrÓpole por meio da Lei Federal n.º 13.089, de 12/01/2015, modificada pela Lei Federal n.º 13.683, de 19/06/2018, que:

estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano (Brasil, 2015, p. 1).

O Estatuto da MetrÓpole, representou um lampejo de esperança para que pudéssemos resolver algumas das questões de caráter supramunicipal relativos às regiões metropolitanas, em especial, ao propor instrumentos e mecanismos que fomentassem as decisões conjuntas, como a governança interfederativa, os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs), as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), dentre várias outras novidades que, assim como foram propostas, se esvaíram no quadro político nacional, perdendo força de implementação quando da retirada do Art. 21 que definia como improbidade administrativa o não cumprimento dos prazos

3 Sobre isso ver Firkowski (2012; 2013).

e disposições previstas no Estatuto num prazo de 3 anos, a contar de sua publicação original (2015).

Portanto, a considerar a baixa resposta das regiões metropolitanas em termos de elaboração de seus PDUIs, podemos vislumbrar a pouca efetividade da Lei em termos de sua adoção para o enfrentamento de questões supramunicipais em espaços metropolitanos.

De todo modo, avanço significativo foi o atrelamento das definições de metrópole, região e área metropolitana aos estudos do IBGE, em especial aquele que trata da Região de Influência das Cidades (Regic), como segue:

V - metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

[...]

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; (Redação dada pela Lei n.º 13.683, de 2018).

VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território; (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018) (Brasil, 2018, p. 2).

Ao definir a metrópole como tendo área de influência de, no mínimo, uma capital regional, o Estatuto estabelece uma certa mediação entre a perspectiva acadêmica acerca do que se pode considerar metropolitano e a perspectiva operacional, derivada da institucionalização de regiões

metropolitanas, não reconhecendo realidades urbanas muito incipientes como passíveis de serem enquadradas nessa categoria.

Outra novidade importante, foi a diferenciação entre região e área metropolitana, retomando estudos seminais do final da década de 1960, quanto à proposição de critérios para a criação de regiões metropolitanas no Brasil. À época, Galvão *et al.* (1969) propunham a seguinte definição que, contudo, não foi acolhida pelo legislador no momento da implementação da legislação, afirmavam que a área metropolitana era aquela efetivamente metropolitana, portanto, revelando integração elevada e que expressava a dinâmica metropolitana. A região metropolitana, por sua vez, era a área que poderia se tornar metropolitana a médio prazo (cerca de uma ou duas décadas), portanto, nesse recorte estariam incluídos municípios ainda não tão expressivos ou mesmo sem uma real dinâmica metropolitana, mas, que à luz da perspectiva do planejamento, deveriam ser considerados.

Interessante observar o resgate dessa diferenciação na versão atual do Estatuto da MetrÓpole (Brasil, 2018), ao diferenciar as duas possibilidades, como uma estratégia para a obrigatoriedade de realização do PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Ou seja, na perspectiva do Estatuto, o PDUI passa a ser obrigatório apenas para as áreas metropolitanas, tomadas como sinônimo do espaço urbano complexo que está a exigir atenção espacial em termos das FPIC. Ao assim proceder, aquelas regiões metropolitanas que são constituídas por um conjunto grande de municípios, muitos distantes fisicamente da metrÓpole e sem evidente processo de integração, não precisariam propor o PDUI para todo esse conjunto, mas apenas para aquele que, na maior parte dos casos, corresponde aos Arranjos Populacionais, tratados anteriormente.

5. Considerações finais

Pensar em políticas urbanas no Brasil, requer considerar as diferentes escalas territoriais e as diversas formas que o território assume ao longo do

tempo. Na atualidade, embora constitucionalmente autônomos, os municípios não o são quando considerada a realidade sócio espacial de que fazem parte. Cada vez mais, os municípios são integrados em sua vida cotidiana, seja pelas relações estabelecidas entre as atividades econômicas e sua distribuição territorial, seja pelo fato de que espaços de moradia e trabalho estão cada vez mais distantes e requerem deslocamentos consideráveis que, na maioria das vezes, não são objeto de ações facilitadoras por parte do poder público.

Olhar o território a partir dos Arranjos Populacionais oferece uma oportunidade distinta de ver a realidade espacial, na medida em que conjuntos de municípios se projetam como locais a serem considerados no âmbito das políticas públicas.

Reafirma-se que nem todos os Arranjos Populacionais são de natureza metropolitana, muitos representam a associação entre dois municípios, o que resulta numa menor complexidade de propor soluções em conjunto, dada a interação entre um número menor de atores.

As informações apresentadas na primeira parte do texto mostram que, cada vez mais, parte relevante da população está concentrada em grandes cidades, cuja constituição abrange um número maior de municípios e que resulta na, igualmente maior, complexidade de intervenção.

Para esses grandes centros urbanos de caráter metropolitano, questões relacionadas à gestão sempre foram essenciais para a solução ou mitigação dos problemas urbano-metropolitanos na perspectiva da administração pública e para o exercício do efetivo direito à cidade, na perspectiva da população concernida.

Embora portador de expectativas positivas, o Estatuto da Metrópole não se mostrou, até o momento, eficaz e com adesão política suficiente para alterar a realidade. Seguimos na expectativa da mobilização daqueles que vivem o cotidiano da metrópole para reivindicar que sejam vistos e ouvidos mais do que tendo direitos à cidade, enquanto sede do município, mas que tenham efetivos direitos à metrópole, como escala ampliada de vida e exercício de direitos.

Referências

- BRASIL. Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.
- BRASIL. Lei n.º 13.683, de 19 de junho de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.
- DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- FERRIER, Jean-Paul. Pour une théorie (géographique) de la métropolisation. *Cahiers de la Métropolisation*, n. 1 – “Enjeux et définition de la métropolisation au regard de la métropole lémanique”, p. 41-51, 2001.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 122, p. 19-38, jan.-jun. 2012.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (Orgs.). *Território metropolitano, políticas municipais*. Por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013.
- FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C. de. A contribuição do IBGE para as leituras do território nacional na perspectiva da metropolização do espaço. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 93-108, jan.-jun. 2019.
- FREITAS-FIRKOWSKI, Olga L. C. de. Elementos para a apreensão da dimensão regional do urbano-metropolitano na atualidade. *Confins*, n. 44, 2020.
- GALVÃO, M. V.; et al. Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. *Revista Brasileira de Geografia*, IBGE, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 53-127, 1969.
- GEDDES, Patrick. *Cidades em evolução*. Campinas: Papyrus, 1994. [1915].
- HOFFMANN-MARTINOT, Vincent; SELLERS, Jefferey. *Politique et métropole, une comparaison internationale*. Paris: CNRS Éd., 2007.

IBGE. *Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE. *REGIC – Regiões de influência das cidades 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

LENCIONI, Sandra. *Metrópole, metropolização e regionalização*. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

UN. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Urbanization Prospects 2018 Highlights*. New York: United Nations, 2019a.

UN. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. New York: United Nations, 2019b.

Thiago Oliveira Neto*

Universidade Federal do Amazonas
Manaus, Amazonas, Brasil

Ricardo José Batista Nogueira*

Universidade Federal do Amazonas
Manaus, Amazonas, Brasil



Infraestruturas, transportes e rede urbana na Amazônia: análises e perspectivas

Recebido em: 09 dez. 2023

Aprovado em: 21 fev. 2024

Publicado em: 23 dez. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-4>

* Professor voluntário da Universidade Federal do Amazonas, Instituto de Filosofia, Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Geografia. Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo; Mestre e graduado em Geografia pela Universidade Federal do Amazonas. E-mail: thiagoton91@live.com

 <http://lattes.cnpq.br/6545789574281014>  <https://orcid.org/0000-0003-2877-3606>

** Professor Titular da Universidade Federal do Amazonas, Instituto de Filosofia, Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Geografia. Doutor e Mestre em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo; graduado em Geografia pela Universidade Federal do Amazonas. E-mail: nogueiraricardo@uol.com.br

 <http://lattes.cnpq.br/0604004914038074>  <https://orcid.org/0000-0002-7217-2237>

Resumo

A circulação e os transportes manifestam-se nos lugares pelos mais diversos contextos e são marcados pelos fixos, fluxos, tempos, particularidades e transformações em andamento relacionadas às políticas territoriais e às dinâmicas econômicas. É nesse contexto que se analisa a Amazônia brasileira no âmbito da escala regional dos transportes, chamando atenção que, apesar da região ter apresentado uma série de políticas territoriais voltadas para ampliar a fluidez territorial por meio de rodovias, uma parcela de localizações ainda está articulada principalmente pelos rios. Para abordar essa temática realizou-se levantamento bibliográfico e diversos trabalhos de campo pelos rios e rodovias amazônicas com enfoque em identificar a organização espacial e as transformações recentes no âmbito dos transportes. O recorte espacial analisado apresenta uma configuração espacial atual complexa marcada por uma rede urbana com fluxos diversos, e por uma dispersão da sociedade com articulações ora possibilitada pelas rodovias, ora pelos rios e também pela presença de ambos, sendo que se identificam mutações centradas na consolidação de sistemas de engenharias e atividades produtivas.

Palavras-chave: Transportes. Fluxos. Fluidez. Amazônia.

Thiago Oliveira Neto*

Federal University of Amazonas
Manaus, Amazonas, Brazil

Ricardo José Batista Nogueira**

Federal University of Amazon
Manaus, Amazonas, Brazil



Infrastructure, transport and urban network in the Amazon: analyzes and perspectives

Received: 09th Dec. 2023

Approved: 21st Feb. 2024

Published: 23rd Dec. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-4>

* Volunteer Professor at the Federal University of Amazonas, Institute of Philosophy, Humanities and Social Sciences, Department of Geography. PhD in Human Geography from the University of São Paulo; MSc and BSc in Geography from the Federal University of Amazonas. E-mail: thiagoton91@live.com

 <http://lattes.cnpq.br/6545789574281014>  <https://orcid.org/0000-0003-2877-3606>

** Titular Professor at the Federal University of Amazonas, Institute of Philosophy, Humanities and Social Sciences, Department of Geography. PhD and MSc in Human Geography from the University of São Paulo; BSc in Geography from the Federal University of Amazonas. E-mail: nogueiraricardo@uol.com.br

 <http://lattes.cnpq.br/0604004914038074>  <https://orcid.org/0000-0002-7217-2237>

Abstract

Circulation and transportation are manifested in places by the most diverse contexts and are marked by fixed, flows, times, particularities and ongoing transformations related to territorial policies and economic dynamics. In this context, the Brazilian Amazon is analyzed in the context of the regional scale of transport, drawing attention to the fact that although the region has presented a series of territorial policies aimed at expanding territorial fluidity with roads, a portion of locations are still articulated mainly by rivers. In order to address this issue, a bibliographical survey was carried out, as well as a variety of fieldwork along the Amazon's rivers and highways, with a focus on identifying spatial organization and recent transformations in the field of transport. The area analyzed shows a complex current spatial configuration marked by an urban network with diverse flows marked by the dispersion of society and articulations made possible by highways, rivers and the presence of both, identifying changes centered on the consolidation of engineering systems and productive activities.

Keywords: *Transportation. Flows. Fluidity. Amazonia.*

1. Introdução

O Brasil realizou a estruturação de seu território por meio de políticas que consistiram em diversas intervenções estatais, contribuindo para reconfigurar a fluidez territorial com o fortalecimento da integração e da coesão por meio de grandes sistemas de engenharias como as rodovias, mas essa articulação rodoviária não se faz presente em toda a Amazônia, existindo nesse contexto, uma rede de articulação pelos fluxos entre as cidades por meio das rodovias, rios e por ambos. Apesar disso, chama-se atenção para alguns condicionantes imperativos pequenos núcleos urbanos dispersos e com uma população de baixa renda; viscosidades territoriais, como precária estrutura portuária, exclusividade do modal hidroviário e rodovias simples e sem pavimentação. Além disso, ocorreram mudanças no século XX causadas pelas políticas territoriais voltadas à construção de rodovias, provocando uma complexificação da rede urbana amazônica; e mudanças atuais com a consolidação de rodovias e a formação de corredores de circulação e de transportes de grandes volumes de cargas.

As estruturações a partir da construção dos sistemas de engenharias e as consolidações de tais obras, assim como o adensamento dos fluxos, correspondem em transformações territoriais que estão vinculadas à perspectiva de uma sociedade em movimento, que deixa marcas e apresenta complexos arranjos espaciais no território, apresentando espacialidades que remetem para diferentes fluxos e organizações dos transportes com fixos e fluxos.

Os trabalhos sobre as transformações na Amazônia referentes aos transportes focaram na expansão rodoviária (Moretzsohn, 1971; Resende, 1973), nas mudanças da rede urbana em períodos históricos (Côrrea, 1987), em características dos diferentes sistemas de transportes (Almeida; Ribeiro, 1989), na existência de uma Amazônia ribeirinha com redes complexas de transportes (Nogueira, 1994), na descrição geral dos transportes no final do século XX (Sant'anna, 1998), na formação de eixos e de uma armadura no

espaço amazônico (Mello; Théry, 2001), e no transporte de cargas e usos do território (Huertas, 2007; 2013). Ainda é necessário traçar apontamentos, reflexões e análises referentes aos transportes e infraestrutura para as questões mencionadas por Santos e Silveira (2001), como zonas de densidade e rarefação, fluidez e viscosidade do território, intercalando com a formação da rede urbana, a dispersão dos passageiros, barreiras aos fluxos, a importância da velocidade enquanto vetor de desenvolvimento e os fluxos com mudanças espaciais contemporâneas.

Este texto foi elaborado após pesquisas bibliográficas relacionadas ao tema dos transportes e da rede urbana na Amazônia, complementando-se com a realização de diversos trabalhos de campo na Amazônia entre os anos de 2017 e 2023.

Para abordar os transportes na Amazônia na perspectiva regional, optou-se em trabalhar cinco principais aspectos: i) apresenta-se brevemente a formação territorial e a rede regional de circulação e de transporte na Amazônia; ii) menciona-se as particularidades amazônicas no âmbito do transporte rodoviário e principalmente fluvial; iii) ocorrência de diferentes fluidez pelo território e a ocorrência de freios à fluidez; iv) aborda-se considerações sobre o desenvolvimento relacionado à velocidade; v) por fim, aborda-se as principais transformações na Amazônia no âmbito do transporte fluvial e rodoviário.

2. A formação de uma rede regional

Para atender os anseios econômicos, políticos, culturais e ideológicos, a sociedade estabelece articulações entre os lugares e produz transformações que coadunam na reorganização dos territórios formando, com isso, novos arranjos espaciais. Tal dinâmica pode ser entendida, sobretudo, pelos transportes e circulação, tendo em vista que uma das principais manifestações espaciais da sociedade corresponde aos transportes e suas complexas redes de circulação de mensagens, pessoas e cargas entre os

lugares.

As redes que constituem os transportes e a circulação são oriundas de um longo processo de formação territorial dos estados nacionais com expansão das dinâmicas comerciais de trocas, exploração dos recursos naturais e no deslocamento migratório. Nesse sentido, as dimensões e articulações entre os lugares, por sua vez, acontecem mediante a existência de uma base técnica posta, marcada pela inserção de sistemas de engenharias que possibilita a realização dos fluxos entre os lugares.

O processo de formação de uma rede regional precisa partir do enfoque no processo de estruturação do território para a circulação e os transportes a partir de movimentos históricos e espaciais de apropriação, ocupação, exploração e de formação de aglomerados urbanos que vão apresentar interações espaciais diversas. A origem da formação da rede urbana amazônica remonta aos processos de ocupação portuguesa (Tavares, 2011; Corrêa, 1987), com o estabelecimento secundário de rotas de navegação entre a Europa e os rios amazônicos, tendo em vista que o sistema primário foi constituído pelos povos originários amazônicos.

A partir do processo de povoamento desempenhado pela Coroa portuguesa, a transformação espacial dessa rede de circulação esteve relacionada às diferentes estratégias de conquista territorial por Portugal,¹ com o aproveitamento dos rios para a penetração do território (Tavares, 2011; Nogueira, 2019). Posteriormente os ciclos econômicos extrativistas (Corrêa, 1987) e as diferentes políticas territoriais contribuíram para a reorganização do espaço amazônico com fluxos diversos. No momento, esses elementos denotam uma coesão territorial, apesar de problemas infraestruturais, população dispersa e de baixa renda.

Os fluxos e os fixos estabelecidos e constituídos na Amazônia tiveram um papel fundamental no processo de formação territorial, principalmente em

1 “A Amazônia foi conquistada e ocupada pelos portugueses do século XVII a XIX, que utilizaram de várias estratégias de ocupação do território – as fortalezas, as missões religiosas, a política pombalina” (Tavares, 2011, p. 119).

estabelecer o domínio territorial com a ocupação baseada em migrações e no estabelecimento de sistemas de controle territorial como o caso dos fortes na calha dos principais rios. Com o processo de ocupação centrado nos rios por meio da navegação fluvial, estruturou-se uma organização espacial com a fundação de ocupações e de pontos de apoio à navegação, dando origem às vilas, distritos e cidades amazônicas.

Essa estruturação da rede consistiu no primeiro e complexo sistema de circulação na Amazônia baseado exclusivamente no deslocamento fluvial e alimentado pelas diferentes atividades, ocupações e dinâmicas econômicas estabelecidas nesse território, ambos dinamizando a mobilidade pelas calhas fluviais com diferentes articulações entre os lugares, formando nós de rede e uma rede capilar com o serviço de transportes. Essa rede foi sendo reestruturado desde 1850, com participação de atores privados, estatais, concentração de mercado e pulverização de tipos de embarcações e de serviços especializados e convencionais, como é o caso do barco regional. As evoluções e revoluções logísticas (Cf. Silveira, 2009a) marcadas pelas inserções técnicas e o emprego de novos objetos técnicos para os transportes contribuíram em conjunto com as ações do Estado, por meio das políticas de planejamento regional, no desencadeamento da reestruturação dos transportes e em uma reorganização do espacial nacional com o “rompimento das ilhas econômicas” e a “unificação do mercado” (Galvão, 1996; Xavier, 2006; Contel, 2001; Furtado, 1982) partia da compreensão do “isolamento das regiões do país como um obstáculo ao desenvolvimento econômico” (Galvão, 1996, p. 186).

Nogueira (2019, p. 124) menciona que “a navegação fluvial no Brasil foi responsável pela expansão da ocupação pelo interior do país” consistindo no “caminho natural de circulação” que “contribuiu para o transporte e alargamento das atividades produtivas assim como pelo povoamento, com a criação de diversas cidades ao longo de suas margens”.

Uma Amazônia do padrão rio-várzea “onde o transporte pela via fluvial para a maior parte das localidades é a única alternativa, pois ainda habitadas por populações caboclas que tem no rio uma das suas fontes principais de vida” (Nogueira, 1994, p. 7). Este padrão ainda é muito frequente em toda a

Amazônia Ocidental, a partir do Oeste do estado do Pará, tendo o rio Tapajós como ponto de partida, até o rio Javari e a fronteira com o Peru e a Colômbia. Ou seja, são cerca de dois milhões de quilômetros quadrado que ainda estão sob a prevalência do modal hidroviário com o tradicional barco de madeira, que serve a população urbana e rural, parando em qualquer lugar às margens dos rios, transportando pessoas e mercadorias das mais diversas – trigo, frango congelado, cerveja, ovos, e outros produtos industrializados para abastecimento das pequenas cidades ribeirinhas, uma carga que, em virtude da pulverização, agrega um frete elevado.

É importante salientar que os principais polos geradores de passageiros e de cargas são as cidades de Santarém e Manaus. No entanto, ainda encontramos uma circulação entre as pequenas cidades e suas respectivas zonas rurais, regra geral, completamente desprovidas de qualquer infraestrutura portuária e com baixa frequência na circulação.

O serviço de transporte fluvial é totalmente operado por empreendedores particulares, que possuem, em média, uma única embarcação, cujas dimensões são muito variadas, indo desde embarcações que transportam entre 30 a 40 passageiros, mais frequente nas ligações com o mundo rural, até embarcações que transportam mais de 300 passageiros, que ligam as cidades de porte médio nas principais calhas dos rios.

A outra rede de fluxos existente corresponde à rede rodoviária² de circulação e de transportes, e está relacionada à construção de uma malha de caminhos terrestres voltados à integração territorial e de articulação com a rede fluvial. Com a expansão da malha rodoviária, um conjunto de serviços foram sendo estabelecidos e estes estão vinculados às dinâmicas migratórias e de exploração dos recursos, sendo estabelecido uma organização espacial dos fluxos.

2 “As rodovias, que emergiram na era moderna como a única modalidade de transportes que foi capaz de interligar efetivamente os vários espaços nacionais, refletem claramente os padrões passados e atuais do desenvolvimento brasileiro. Os sistemas de transporte por caminho são conhecidos por sua maior versatilidade técnica e econômica, em contraste com outros modos de transporte, como o ferroviário, a cabotagem e a navegação fluvial” (Galvão, 1996, p. 206).

Com esse breve panorama regional do transporte fluvial, chama-se atenção que as políticas territoriais e públicas do período atual voltadas aos transportes partem de uma escala regional e de eixos estruturantes e macroestruturais (Oliveira Neto, 2020) que não levam em consideração as particularidades regionais internas da Amazônia.

A formação da rede com novos objetos técnicos que foram sendo materializados ao longo de décadas não foi capaz de reduzir as assimetrias regionais e nem de promover a acessibilidade da população, principalmente pela concentração de investimentos em modais específicos, como o rodoviário (David, 2010), e em poucos investimentos em infraestruturas em portos e na dragagem e balizamento de rios para a navegação fluvial de embarcações locais (Medeiros, 2011; David, 2019).

A formação da rede urbana regional foi inicialmente fluvial, com articulações estabelecidas e mantidas em uma parcela significativa da Amazônia, com embarcações conectavam vários lugares, sendo responsáveis pelo deslocamento de pessoas, produção rural, encomendas e informações, alcançando uma capilaridade com o uso de embarcações de menor porte. Outra parcela dessa região foi entrecortada por rodovias, o que gerou a estruturação dos fluxos e das relações sociais baseadas no transporte em caminhões e em ônibus. Essa rede urbana de vinculação rodoviária estabeleceu novas dinâmicas de ocupação e de estabelecimento de relações com a floresta e rios. No entanto, esse segundo modelo de ocupação não foi homogêneo e nem foi estruturado de maneira completa no século XX, estando ainda articulado com a rede fluvial.

3. A dispersão dos passageiros

O processo de ocupação da Amazônia está centrado em dois principais padrões, como menciona Nogueira (1994): existindo o padrão de ocupação de várzea-rio-floresta, que marca substancialmente o processo histórico de formação da região, e o padrão baseado em rodovia-terra firme, que se

consolidou a partir da década de 1960, com as políticas territoriais de integração implementadas pelo Estado brasileiro. Em ambos os padrões, identifica-se uma ocupação dispersa e com população de baixa renda, que depende dos deslocamentos para acessar serviços, comércios e lazer. Essa dependência apresenta uma diversidade de problemas que podem ser associados à ausência de políticas públicas e à própria forma como os arranjos espaciais dos transportes foram sendo organizados deixando grupos sociais marginalizados e dependentes de serviços de transportes operados em condições precárias.

A introdução do transporte na Amazônia fora organizada em meados do século XIX com o navio a vapor para o transporte de cargas, que se acentua com a expansão da exploração da borracha, enquanto que o transporte de passageiros inicia-se com enquanto serviço complementar e precário, operando com subvenções do Estado e em regime de concentração de mercado em poucos armadores. Esse primeiro contexto apresenta mudanças ao longo dos séculos XIX e XX com a expansão da atividade e comércio da borracha e a inserção de novos armadores e operações de transporte de passageiros em barcos regionais que têm o deslocamento de cargas e encomendas como complementar da renda, com o transporte de passageiros sendo o cerne das operações e da lucratividade, tanto no fluvial quanto no rodoviário. Ambas as modalidades apresentam, enquanto característica geral, a dispersão da população ao longo dos rios e das rodovias.

A principal característica do processo de ocupação da Amazônia é a dispersão de sua população, que é predominantemente de baixa renda e, dependente dos serviços de transporte para efetuar os deslocamentos entre os lugares. Em um ambiente de modo de vida dinâmico das várzeas e das terras firme, com diferenciação regional, a especialização dos lugares e a distribuição desigual de serviços dinamizam os fluxos internos.

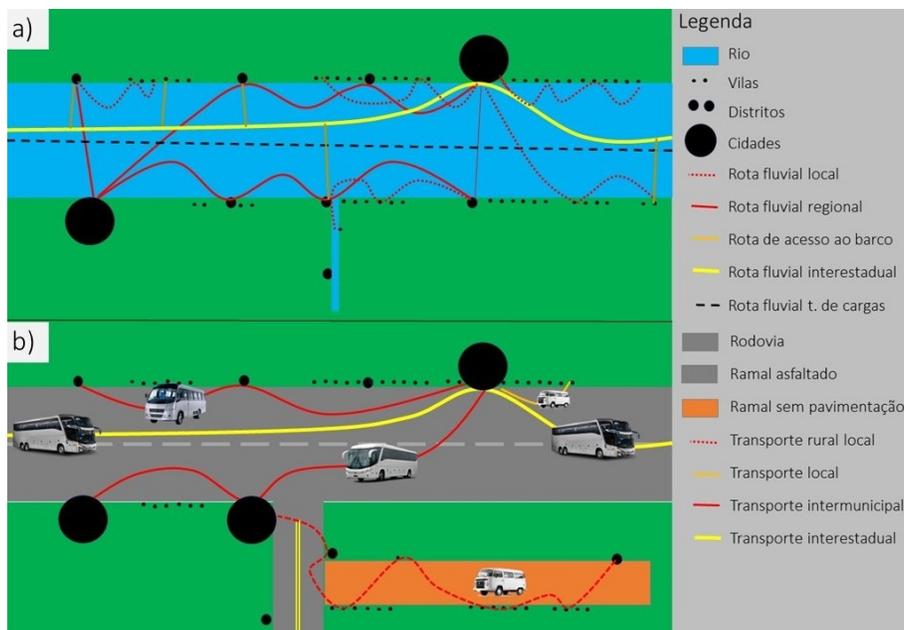
Essa dispersão da população na Amazônia pelos rios e rodovias apresenta uma complexa configuração espacial (**Figura 1**), com a presença de ocupações e de pequenos aglomerados urbanos como vilas e distritos situados a dezenas e até centenas de quilômetros da sede municipal ou até

mesmo da capital estadual. Para atender essa demanda, foram estruturados sistemas locais e regionais de transportes com o uso de pequenas embarcações³ no caso dos rios (Vaz Morgado *et al.*, 2013; Bastos, 2006), com o deslocamento das pessoas até o rio principal para acessar as embarcações de linha. Nas rodovias ocorre o uso de veículos como automóveis e micro-ônibus para efetuar deslocamentos até um nó da rede atendido pelo serviço regular de transporte que opera nas rodovias centrais de circulação (Oliveira Neto, 2023).

A dispersão mencionada está relacionada à espacialização da rede urbana, que, por sua vez, está vinculada ao processo de ocupação do território. A dispersão se manifesta, em aglomerados urbanos, áreas rurais e de ocupação indígena e quilombola, essas populações se fazem presentes nas margens dos rios e das rodovias. Na escala local, complexa rede de fluxos com diferentes objetos técnicos utilizados e percursos como o que está sistematizado na **Figura 1**.

3 “As rodovias, que emergiram na era moderna como a única modalidade de transportes que foi capaz de interligar efetivamente os vários espaços nacionais, refletem claramente os padrões passados e atuais do desenvolvimento brasileiro. Os sistemas de transporte por caminhão são conhecidos por sua maior versatilidade técnica e econômica, em contraste com outros modos de transporte, como o ferroviário, a cabotagem e a navegação fluvial” (Vaz Morgado *et al.*, 2013, p. 206).

Figura 1 – Modelo espacial da circulação na Amazônia: a) transporte fluvial de cargas e de passageiros; b) transporte rodoviário de passageiros



Fonte: Elaboração nossa, 2023.

Os avanços técnicos possibilitaram a ampliação da capacidade de cargas e de transporte de passageiros nos veículos (Oliveira Neto, 2021) e nas embarcações (David, 2019). Nas embarcações, houve ainda a inserção de novas embarcações fabricadas em alumínio e com motores potentes, capazes de aumentar a velocidade de deslocamento e de reduzir o tempo de duração das viagens (David, 2023).

A necessidade de construir políticas territoriais e públicas para os transportes na Amazônia é essencial para que o território seja fluido e as pessoas possam se deslocar para ter acesso aos serviços básicos, uma vez

que o pleno exercício da cidadania é mutilado primeiramente pela distribuição errônea dos serviços (Cf. Yano, 2022), com concentração em poucas cidades e pela precariedade infraestrutural. No caso do transporte, a precariedade se manifesta na existência de viscosidades⁴ que são freios aos fluxos fracos e pouco densos.

Tendo em vista a dispersão na Amazônia, arranjos espaciais particulares foram sendo estabelecidos para propiciar o deslocamento de cargas e de passageiros entre os lugares. Esses arranjos são baseados em uma complexa organização das atividades de transportes, que incluem operações regulares e de fretamento. Elas conectam os lugares e possibilitam a mobilidade da sociedade, mas essa fluidez apresenta mudanças e restrições ao longo ano. Na vazante, a navegação de alguns tipos de embarcações com calado profundo, ficam impossibilitadas, enquanto no período chuvosos ocorre a restrição de fluxos nas rodovias não pavimentadas, suspendendo as operações por semanas até meses. Ou seja, não existe uma frequência regular na região que permita uma mobilidade plena da população.

4. Freios e fluxos fracos

O território não apresenta uma homogeneidade de sistemas de engenharias e das condições ideais de circulação e transportes. Mesmo com a difusão de sistemas técnicos diversos, como rodovias, portos e aeroportos, as desigualdades não são eliminadas e isso reflete na existência de diferentes condições materiais para fluidez territorial, com percursos que permitem uma rapidez aos fluxos e outros lugares que correspondem a "espaços da

4 Sobre viscosidades, ver Santos e Silveira (2001) e Souza (2010).

lentidão”.⁵ Esses espaços de lentidão correspondem às configurações espaciais desiguais existentes, “onde as redes existem, [...] não são uniformes” (Santos, 2006, p. 181). A lentidão, não é produto da configuração da geomorfologia fluvial ou dos elevados índices pluviométricos, que podem limitar ou impor um “tempo lento” aos deslocamentos, mas está diretamente vinculada à densidade técnica e está, por sua vez, não é capaz de tornar os deslocamentos em um tempo rápido.

Os eixos que foram sendo estabelecidos e representados correspondem pelos caminhos que apresentam, densidade de circulação de cargas na modalidade de transporte multimodal com uso de portos, barcaças e demais infraestruturas que possibilitam a fluidez das mercadorias pelo território, mas devemos mencionar que existe uma circulação com outra dimensão e resistência à fluidez devido à precariedade infraestrutural e pela ausência de pequenos sistemas de engenharia para as dinâmicas locais.

Essa resistência aos fluxos corresponde à existência de fluidez territorial que apresenta características de alta viscosidade. Um território viscoso aos fluxos apresenta barreiras aos fluxos ou elementos técnicos e normativos não adequados para possibilitar uma fluidez plena de cargas e de passageiros. Na Amazônia, identifica-se a presença dessas barreiras no âmbito do transporte fluvial e rodoviário, seja nos deslocamentos corporativos ou na logística do pequeno.

A viscosidade do território amazônico pode ser analisada e compreendida a partir dos principais modais de uso para os deslocamentos intra e inter-regional, o transporte fluvial e rodoviário. No primeiro, as barreiras à fluidez são relacionadas à precariedade infraestrutural dos portos, principalmente dos pequenos portos que atende às dinâmicas de circulação e de transporte ribeirinho local. Isso se deve à ausência de portos ou à

5 Venceslau (2019) menciona os espaços da rapidez e espaços da lentidão quando aborda as desigualdades territoriais para a fluidez postal no estado de Alagoas (Nordeste brasileiro).

Interdição de portos por problemas técnicos. Além disso, os eventos extremos⁶ recorrentes na Amazônia nos últimos 10 anos têm potencializado as dificuldades de transporte e de circulação, como a vazante dos rios, afetando as “comunidades ribeirinhas” e “principalmente o abastecimento e suprimentos para essas comunidades”. Dadas essas condições, “o cotidiano das comunidades ribeirinhas é bastante alterado em virtude das estiagens prolongadas que reduzem o nível do volume de água dos rios da região” (Oliveira *et al.*, 2012, p. 978). Também a “dependência [do transporte fluvial] explica a enorme frequência de problemas nas épocas de seca, durante a vazante dos rios, levando à incomunicabilidade e ao isolamento de vários assentamentos humanos” (Virga *et al.*, 2021, p. 237).

Com o advento das novas necessidades econômicas e da creditização,⁷ cria-se diferentes arranjos técnicos para manter diferentes fluxos e potencializar a fluidez territorial, principalmente no âmbito informacional.⁸ No entanto, na esfera dos deslocamentos das pessoas e de cargas entre os lugares, um conjunto de técnicas empregadas e operadas por famílias e armadores não possibilita a aceleração plena dos fluxos, em decorrência de limitações infraestruturais como a necessidade de dragagem de rios ou de pequenos portos para atracação.

Os freios e os fluxos fracos são características do processo de formação territorial e dos determinantes das desigualdades regionais. A formulação de políticas de desenvolvimento para as regiões tem como ponto de partida as centralidades dos aglomerados urbanos e não a dispersão, partindo da oferta

6 “Os eventos climáticos extremos assumem importância significativa no cotidiano das sociedades, quer seja por sua frequência e intensidade de ocorrência, quer seja pela vulnerabilidade socioambiental” (Oliveira *et al.*, 2012, p. 978).

7 Contel (2009) menciona que existe no Brasil um processo de “creditização do território”.

8 Principalmente com o advento dos pagamentos por meio de aplicativos, houve a expansão das redes de transmissão de dados em vários locais da Amazônia.

de serviços e da consequente hierarquia das centralidades urbanas das metrópoles e das cidades médias, mas existe uma ocupação dos vales fluviais e das áreas de terra firme que foram entrecortadas por rodovias.

Com duas redes de transporte capilares, existe a formação de três principais conjuntos de fluxos no território amazônico: i) constituído pelos fluxos densos nos pares de ligações formados pelas cidades de Manaus-Porto Velho, Manaus-Humaitá, Manaus-Belém, Manaus-Santarém, Tabatinga-Manaus, Belém-Macapá, Santarém-Macapá, pares que correspondem à circulação de cargas em comboios fluviais de barcas, navios, caminhões e carretas, assim como os deslocamentos de passageiros em operações contínuas em barcos regionais, lanchas (a jato ou expresso) ou em ônibus rodoviário das ligações intermunicipais, interestaduais e internacionais; ii) constituído pelas ligações intermunicipais do transporte fluvial e rodoviário, com a predominância de ligações ao longo das principais vias fluviais (Madeira, Purus, Juruá, Amazonas, Tapajós, Negro, Branco), também com rodovias estaduais e percursos intermunicipais das ligações federais; iii) compreende as ligações locais que ocorrem nos caminhos capilares com o transporte de passageiros e de cargas em pequenas embarcações em rios e rias fluviais ou em automóveis e micro-ônibus em ramais e rodovias.

Esses três tipos de conjuntos correspondem também por dimensões espaciais específicas (**Figura 2**). Os fluxos i correspondem aos percursos principais, ocorrendo interconexão com transbordos e baldeações das embarcações pequenas para as embarcações maiores ou em aglomerados urbanos. Esses fluxos apresentam limitações de circulação de embarcações e navios em períodos de estiagem severa, reduzindo a circulação, principalmente das grandes embarcações. Nos grupos ii e iii encontram-se os principais problemas de mobilidade e de transporte de cargas em eventos extremos de vazante dos rios na Amazônia.

Figura 2 – Transporte de passageiros entre embarcações locais e regionais entre Santarém e Macapá



Fonte: Acervo pessoal dos autores, 2018.

A circulação e os transportes na Amazônia apresentam variações que estão relacionadas às precariedades infraestruturais, regimes extremos de vazantes e de pluviosidade. Condições que limitam substancialmente a circulação de pessoas, cargas e informações entre os lugares. No âmbito do transporte fluvial, o regime das águas em níveis baixos, agravado pelos os eventos extremos de seca na região, contribui para limitar substancialmente a navegação fluvial entre as comunidades ribeirinhas. Muitas das vezes, as comunidades precisam andar dezenas de quilômetros para acessar as embarcações nos meses de setembro, outubro e novembro, ocorrendo também limitações para a logística das corporações com o transporte de mercadorias, caminhões e semirreboques em barcaças, como é o caso do rio Madeira.

5. A velocidade como vetor do desenvolvimento

O espaço geográfico enquanto um acúmulo de técnicas, que se manifesta de maneira desigual no tempo (Santos, 1978), bem como é marcado pelos diferentes tempos que se manifestam no cotidiano da sociedade (Oliveira, 1994), com tempos lentos e rápidos (Santos; Silveira, 2001), cronológicos, cíclicos e acíclicos (Lima, 2014; 2022). Esses tempos diversos formam complexos arranjos espaciais com fluxos e uma diversidade de objetos técnicos articulados para promover movimento entre os lugares.

A ampliação das infraestruturas de transportes e a redução do tempo de transporte de passageiros e de cargas entre as décadas de 1960 e 1980 apresentou três impasses iniciais: i) falta de recursos públicos para continuar a expansão e manutenção das infraestruturas; ii) décadas para ocorrer o processo de consolidação e pavimentação das rodovias construídas; iii) investimentos concentrados em eixos que apresentam alta densidade de cargas. Virga, *et al.* (2021, p.218) também mencionam mais três impasses contemporâneos relacionados às infraestruturas de transportes:

insuficiência na oferta de transportes para alcançar seu amplo espaço territorial, de forma menos intermitente e mais segura, e para ampliar sua conectividade, assim como a acessibilidade e capilaridade, a pessoas, bens e serviços; fragilidade de articulações intermodais para atender a demandas intrarregionais que impedem a região de superar obstáculos técnicos e geográficos, de construção e manutenção, e até de pôr em efetivo uso as obras infraestruturais; e problemas relativos à insegurança, controle e defesa em seus fluxos e fronteiras e ao atendimento do mercado interno.

A necessidade de reduzir o tempo de deslocamento entre os lugares é um dos principais imperativos do período atual, tanto na modalidade de transporte de cargas quanto de passageiros e de encomendas, pois o imperativo do tempo rápido e cronológico não está alicerçado apenas na

circulação das mercadorias ou de insumos dos circuitos espaciais produtivas, mas também no deslocamento das pessoas, em uma aceleração que manifesta-se por meio de usos de técnicas sobrepostas capazes de atender as dinâmicas do período atual, com objetos técnicos materializados e fixados como rodovias, portos, anéis viários e nos objetos móveis como ônibus, caminhões, embarcações e lanchas. Destaque-se aqui que a introdução de lanchas na circulação na Amazônia permitiu uma redução substancial do tempo percorrido pelos barcos tradicionais, uma vez que a velocidade delas chega a ser três vezes maior, usando potentes motores marítimos e transportando apenas a bagagem dos passageiros (**Figura 3**).

Figura 3 – Lancha de transporte regional de passageiros na orla de Santarém



Fonte: Imagem dos autores em março de 2023.

A inserção de objetos técnicos diversos capazes de acelerar os fluxos no território apresenta uma distribuição desigual. Esses objetos estão concentrados principalmente nos caminhos que apresentam densidades de circulação de cargas e de passageiros. Já nos caminhos meandrantares e de baixa densidade de passageiros e de cargas, os avanços técnicos não se manifestam em sua totalidade.

No período atual, caracterizado pelo tempo rápido, seguro e contínuo entre os lugares para os deslocamentos, o processo de modernização do território se manifesta em intervenções estatais e privadas que adequam frações territoriais aos deslocamentos contemporâneos, criando nós com concentração de infraestruturas, como portos (no caso dos municípios de Humaitá e de Itacoatiara), alargamento de rodovias (como o caso das ligações Manaus-Manacapuru e Manaus-Itacoatiara), e manifestações políticas e econômicas para o reasfaltamento da ligação Manaus-Humaitá. No entanto, essas intervenções acontecem em eixos específicos, mas as demais cidades, distritos e vilas estão fora desse processo de modernização. Nesses locais, as infraestruturas são precárias e limitam a mobilidade da população, principalmente no período de vazante.

A mobilidade reduzida pelas viscosidades dificulta os deslocamentos das pessoas para que possam acessar os serviços básicos, também dificulta o deslocamento das produções agrícolas até as cidades. Ao mesmo tempo, esses lugares permanecem incapazes de atrair investimentos privados, reproduzindo aquilo que Myrdal chamava de círculo vicioso da pobreza.

Araújo (2006) chama atenção para os impactos econômicos causados pela implementação de projetos de infraestrutura de transportes, que contribuem para a redução das disparidades regionais, atraindo atividades econômicas. A autora também pontua que “os impactos dos investimentos em infraestrutura de transporte não podem ser negligenciados”, pois “afetam a economia diretamente, quando se leva em consideração a mudança na acessibilidade e, indiretamente, quando se considera os seus efeitos multiplicadores” (*Ibidem*, p. 17).

Silveira (2009b, s./p.) afirma que “a ampliação da velocidade carece de tecnologia e de um sistema de normas coordenado pelo Estado e pelas

corporações". Ainda segundo o autor a tecnologia "se materializa nos sistemas de movimentos (redes técnicas e meios de transportes) e de comunicações. Estamos falando da complementaridade entre as redes técnicas, os meios de transportes e os fluxos", capazes de gerar conjuntamente, externalidades positivas com base na "combinação entre os sistemas técnicos e as normas associadas, [o que] implica em diferentes coeficientes de fluidez para os agentes que se utilizam desses sistemas" (Macedo, 2015, p. 286).

No que tange à fluidez territorial amazônica, a externalidade apresenta efeitos positivos, como o aumento de velocidade devido à inserção de sistemas de engenharias e de avanços técnicos nos deslocamentos fluviais e rodoviários, possibilitando a circulação das mercadorias e das pessoas no tempo cronológico de maneira segura. Já as externalidades negativas estão centradas na precariedade infraestrutural e vulnerabilidade dos fluxos aos eventos extremos, como as vazantes, que limitam a fluidez de embarcações e de navios na Amazônia, afetando negativamente o cotidiano social e econômico.

A reprodução social está relacionada à satisfação das necessidades diversas e diferenciadas temporal-espacialmente para diferentes grupos sociais e territórios (Blanco, 2010). Isso implica em diferentes movimentos estabelecidos pelos grupos sociais entre os lugares para satisfazer suas necessidades, requerendo uma diversidade de sistemas de engenharias e de objetos técnicos como veículos e embarcações. Com isso, retoma-se os apontamentos de Barat (1969, p.4) de que "o investimento em transportes pode ser uma condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento econômico de uma região", em uma busca de redução dos desequilíbrios regionais internos do país.

Becker (2001, p. 150) defende a necessidade de potencializar "sistemas multimodais de transporte e comunicações, visando o aumento da sua velocidade e eficiência", no que Siffert *et al.* (2014, p.77) concordam, afirmando que "um dos maiores desafios para a aceleração do desenvolvimento econômico da Região Norte está em aprimorar suas redes de comunicação e de transporte", sendo necessário o aumento da "densidade,

[d]a qualidade, [d]o alcance e a articulação das redes, gerando, de fato, uma integração intrarregional”.

Os transportes são entendidos como marcos e processos amplos de construção do território (Blanco, 2010) apresentando “conteúdos novos do mundo globalizado, traz[em] consigo uma enorme renovação nas formas de organização geográfica da sociedade” (Moreira, 2007, p. 56) e manifestam configurações espaciais de fluxos que remetem às desigualdades sociais e espaciais.

A política de transporte de Infraestruturas de transportes isoladamente não propicia desenvolvimento social e econômico capaz de reduzir as disparidades regionais. A política de transportes com a consolidação e a inserção de novas infraestruturas devem ser compreendidas enquanto elementos capazes de propiciar as condições para atingir a redução das desigualdades, também é importante frisar que a política de transportes deve estar atrelada às demais ações e políticas voltadas para reduzir e propiciar o exercício pleno da cidadania.

Nesse íterim, deve-se lembrar que a concentração de investimentos públicos, públicos-privados e privados em eixos e caminhos de maior densidade resulta em concentrações⁹ espaciais e acirra ainda mais a desigualdade infraestrutural no país. Por isso, menciona-se que os investimentos devem estar concentrados em pequenas infraestruturas na Amazônia, para atender a mobilidade local e regional da sociedade urbana e rural ribeirinha com portos adequados à geomorfologia fluvial dos rios amazônicos, pavimentação e construção de ramais e de pequenas rodovias entre os lugares. Isso facilitaria a mobilidade das pessoas e o escoamento da

9 Unger (2017, p.28) menciona que as infraestruturas de transportes não devem ser materializadas no território apenas para atender os circuitos globais de produção e as grandes empresas vinculadas a produção de commodities, ponderando que as infraestruturas devem ser construídas para suprir as demandas emergentes e que “precisa estar em todo lugar, ela precisa ter um cunho multimodal, ela precisa avançar dentro do território”.

produção rural, atendendo assim as demandas do cotidiano local. Esse modelo é denominado por Costa e Costa (2009) de “logística do pequeno”, que abrange a rede de circulação e de transporte capilar.

A aceleração da velocidade de circulação contribui para dois principais polos: i) para atender às dinâmicas contemporâneas corporativas, que demandam um território mais fluido para a circulação das cargas dentro do tempo cronológico; ii) para a circulação ribeirinha das dinâmicas locais e regionais, que demandam, na escala do lugar, um território fluido para o cotidiano da sociedade que precisa transportar a produção rural e acessar os serviços em cidades ribeirinhas e ao longo das rodovias. Vale mencionar que, em cada um desses polos, a espacialidade dos fluxos e dos fixos é distinta. A dinâmica corporativa demanda por portos monofuncionais/bifuncionais de circulação de tipos específicos de cargas, com grandes infraestruturas. Já as dinâmicas locais demandam por infraestruturas pontuais, como portos pequenos que atendem diversos fluxos plurifuncionais- e ainda ramais e rodovias asfaltadas.

No âmbito do transporte fluvial do transporte de passageiros na Amazônia, ocorre a inserção de inovações técnicas voltadas para a redução dos tempos de viagens. Uma dessas técnicas é o uso de embarcações que realizam somente o transporte de passageiros, como destaca David (2023, p. 305).

Com o Expresso, percursos tiveram seu tempo de viagem amplamente reduzido. Estas embarcações funcionam com motores potentes, são leves e velozes, com pontos fixos de parada. Diferente do transporte fluvial amazônico misto, o qual transporta passageiros e cargas no mesmo barco, o Expresso prioriza o transporte de passageiros, tornando as viagens mais rápidas. Para tanto, ressalta-se que essas mudanças não se dão isoladamente, possuindo forte relação com fatores econômicos, culturais e sociais na região.

No transporte rodoviário de passageiros e de cargas, as inovações estão centradas principalmente no material rodante.¹⁰ Os veículos estão mais além disso, os veículos são mais longos e modernos.¹¹ No entanto, essas transformações não se manifestam com robustez no âmbito das infraestruturas fixas, elas ocorrem nos objetos móveis como caminhões, ônibus e embarcações. Esses objetos, por sua vez, operando em infraestruturas precárias, como rodovias sem pavimentação ou portos precários. A manifestação da modernização ocorre também nas infraestruturas fixadas, porém de forma seletiva. Ela se concentra nos caminhos de maior densidade de fluxos, marginalizando áreas com menor densidade. Essa marginalização pode ser observada pela precariedade infraestrutural observada por Virga (2019) na Amazônia ribeirinha peruana e Virga e Costa (2021) no âmbito da Amazônia brasileira.¹²

A Amazônia contemporânea está passando por transformações concernentes à consolidação dos eixos estruturais da circulação regional e inter-regional para a alta densidade de circulação e de transportes oriundo das dinâmicas produtivas da produção industrial, agropecuária e de mineração, aspectos que demandam por fluidez de grande capacidade de cargas nos sistemas rodoviários e fluviais. Isso exige, que o território passe por adequações para possibilitar os fluxos atuais.

10 Thomson (1976) mencionava que as mudanças são mais rápidas no material rodante que nas infraestruturas de rodagem.

11 Aspectos mencionados por Oliveira Neto (2021).

12 “a maioria dos núcleos urbanos ribeirinhos resente a precariedade das instalações e operações portuárias, casos da carência de informações sobre datas e horários de embarques e desembarques e a inexistência de oferta perene de viagens. Além disso, a falta de iluminação e de rampas de acesso, a insegurança e o desconforto para os passageiros causadas pela superlotação e a precariedade das embarcações, problemas que se agravam nas viagens a grandes distâncias” (Virga; Costa, 2021, s./p).

Essas dinâmicas produtivas demandam por fluidez em algumas frações territoriais, tendo em vista que a seletividade espacial do Estado e dos atores econômicos priorizam determinados eixos com maior densidade de fluxos, mas esses caminhos ocorrem em adição ou adequação das infraestruturas em áreas pontuais, uma modernização territorial seletiva e em andamento.

6. Rede urbana e os fluxos contemporâneos: os rios e as rodovias

A Amazônia contemporânea está passando por um processo de conformação territorial que visa tornar alguns recortes territoriais específicos mais fluidos para a circulação das cargas dos diferentes circuitos espaciais produtivos relacionados à produção industrial de Manaus ou agropecuária, como carnes, grãos e insumos das regiões agrícolas do Mato Grosso, Rondônia, Sul do Amazonas e Roraima. Essas dinâmicas produtivas industriais e agropecuárias demandam cada vez mais por uma fluidez capaz de possibilitar ganhos com a redução do tempo de circulação e de efetuar deslocamentos baseados no tempo cronológico do capital.

Huertas (2013) menciona que o Brasil possui um “quadrilátero” com fluxos centrados entre Manaus-Belém-Distrito Federal/Goiânia e Manaus-Porto Velho-Distrito Federal/Goiânia. Essa configuração expressa uma configuração espacial de alta densidade de circulação de cargas, e, no período atual, configura-se como uma “perna” de circulação de grande densidade pela rodovia Santarém-Cuiabá e os portos de Itaituba e de Santarém (Oliveira Neto; Nogueira, 2015).

A rede urbana amazônica foi transformada pelos fluxos e pelas intervenções do Estado e, recentemente, das empresas que adensaram objetos técnicos em áreas pontuais ou corredores pontuais, sem que houvesse uma pulverização de objetos técnicos para atender às dinâmicas locais e sociais dos ribeirinhos.

A rede urbana Amazônica apresenta no período atual os seguintes

padrões espaciais: i) articulação pelos fluxos rodoviários, fluviais e aéreos entre as cidades da própria Amazônia e com outras cidades brasileiras e internacionais; ii) articulação essencialmente rodoviária com as cidades oriundas de projetos de assentamento em percursos ao longo das “terra firme”; iii) cidade de rede urbana bimodal com articulação fluvial e rodoviária com a presença de ambos os deslocamentos; iv) cidades bimodais com o predomínio da circulação rodoviária e uma circulação limitada no âmbito fluvial; v) cidade nó de rede fluvial, rodoviária e bimodal; vi) captura da rede urbana estadual, como o caso do Amazonas, com cidades influenciadas por Rondônia e Acre na porção Sul e Sudoeste; vii) aglomerados urbanos -vilas, distritos e cidades- com fluxos precários e sazonais; viii) aglomerados urbanos com interações espaciais essencialmente fluviais.

Nas características vii e viii identificam-se as limitações de mobilidade da população e da produção rural, principalmente com os eventos extremos de estiagem que limitam substancialmente a navegação fluvial da rede capilar, e com o período marcado pelos elevados índices pluviométricos que ocasionam problemas nas rodovias sem pavimentação ou de pavimentação degradada. Em ambos os casos, o problema infraestrutural é central, principalmente com as “novas demandas intrarregionais de transportes” (Virga *et al.*, 2021, p. 218) que estão associadas à “presença de condições de circulação rápida e eficaz [que] constitui um imperativo da economia globalizada, e, por conseguinte, uma nova hierarquia territorial emerge” (Silva Leite; Trindade Junior, 2018, p. 523).

Na Amazônia do período atual, observam-se transformações espaciais com a formação e inserção de infraestruturas de transportes. Como mencionou Oliveira Neto (2019; 2023) e Castro de Jesus *et al.* (2023), essas transformações incluem a inserção de novos portos, a consolidação das rodovias existentes com a pavimentação ou melhoria da trafegabilidade com manutenção anual em percursos sem pavimentação, e a formação de corredores de transportes de cargas com diversos sistemas de engenharias exemplos dessas transformações incluem a inserção de novos portos no rio Tapajós, no município de Itaituba (Oliveira Neto, 2023), no rio Madeira, nos municípios de Porto Velho e Humaitá, no rio Amazonas, no município de

Itacoatiara, como o caso de um novo porto no distrito de Novo Remanso.

Esses corredores de alta densidade de circulação e de transportes correspondem às frações territoriais estabelecidas pelas demandas corporativas. Essas demandas buscam criar percursos fluidos para o deslocamento das mercadorias pelos rios e pelas rodovias, com portos estrategicamente construídos para efetuar operações de transbordo e de embarque de cargas para o mercado mundial. No entanto, tais infraestruturas e corredores não correspondem aos eixos de circulação de toda a Amazônia, pois as ações do Estado e das corporações são seletivas, apresentando diversos caminhos fluviais e até rodoviários sem intervenções para atender as demandas por circulação, não das corporações produtivas de grãos ou de bens industriais, mas das dinâmicas locais e regionais.

No âmbito da rede urbana Amazônica, identifica-se a existência de três escalas de análises importantes: i) centralidade macrorregional da rede urbana – correspondendo aos vetores de fluxos da escala regional, inter-regional e internacional, que se fazem presentes por meio dos deslocamentos fluviais, rodoviários e aéreos – essa centralidade manifesta-se pelos nós da rede a partir das cidades de Manaus e de Belém; ii) subcentralidade da rede urbana com fluxos regionais e locais entre as cidades por meio dos rios e rodovias, esta escala apresenta longos deslocamentos intrarregionais pelas linhas de barco regionais,¹³ pelo transporte de cargas em barcas no sistema *Rô Rô caboclo* ou *Swimming Warehouse* (Armazém Flutuante), nesta escala, as cidades de Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Porto Velho, Itacoatiara, Humaitá, Tabatinga, Santarém e Macapá são importantes nós de circulação fluvial, rodoviária ou de ambos; iii) Microrrede urbana e rural de circulação, que consiste nas articulações da escala local e do cotidiano social de circulação na Amazônia, principalmente a ribeirinha, com deslocamentos em pequenas embarcações entre os aglomerados urbanos e entre estes e as áreas rurais.

13 “As embarcações de linha transportam passageiros e distribuem cargas ao longo de toda a malha hidroviária da região, com barcos maiores” (Vaz Morgado *et al.*, 2013, p. 102).

Essas três escalas não se apresentam de maneira indissociável, mas de maneira integrada e articulada pelos fluxos, com diferentes nós de rede que possibilitam trocas, comércios e operações de diversas embarcações e veículos.

7. Considerações finais

Os transportes na Amazônia devem ser compreendidos a partir de duas nuances. As primeiras, já apresentada neste texto, corresponde à complexidade existente dentro dessa região, com precariedade infraestrutural, uma sociedade dispersa e de baixa renda no território, formação de corredores e eixos de circulação de alta densidade de carga. A segunda, por sua vez, corresponde às políticas territoriais e públicas implantadas para estruturar os corredores de transportes e à necessidade vital de reduzir a precariedade infraestrutural para atender às dinâmicas de fluxos locais e regionais internos oriundos da sociedade amazônica.

O imperativo da fluidez manifesta-se de maneira seletiva na Amazônia, com a conformação territorial através da formação de eixos de circulação e de transportes de alta capacidade de deslocamento das mercadorias, formadas principalmente por commodities e cargas industriais, inserindo objetos técnicos capazes de ampliar e de suportar os fluxos de cargas, que tendem a ficar mais densos, principalmente com o redirecionamento da circulação de *commodities* para a bacia Amazônia. Desse modo, a região torna-se central na fluidez, como já mencionava Théry (2005).

As melhorias dos sistemas de transportes com novos e modernos sistemas técnicos, por meio das ações do Estado ou das empresas, buscam diminuir o tempo de deslocamento das mercadorias e os custos logísticos, tornando mais competitivos os circuitos espaciais produtivos. No entanto, essa “modernização” é essencialmente seletiva, apresentando diversos aglomerados urbanos e áreas rurais sem infraestrutura básica para os transportes.

Os novos rumos desse imperativo da fluidez na Amazônia estão centrados na consolidação de eixos de circulação intermodais, no revigoramento de eixos rodoviários que passaram apresentar fluxos mais densos e na expansão das frentes pioneiras, como o caso do Sul do Amazonas, mencionada por Castro de Jesus *et al.* (2023). Esse processo correspondendo a uma modernização do território (Pereira, 2009; Silva Leita; Trindade Junior, 2018).

Entende-se, por fim, que o papel da integração regional no dinamismo econômico e social na Amazônia não pode partir de uma perspectiva de que existe um “isolamento regional”, pois existe uma rede capilar de circulação e de transportes na Amazônia que possibilita uma mobilidade da sociedade. No entanto, existe problemas de acesso aos serviços garantidos pela Constituição Federal. Com isso, a cidadania dos amazônidas encontra-se mutilada pela existência de viscosidades à circulação e um acesso precário aos serviços, com a necessidade de realizar dias de viagem em embarcações ou rodovias enlameadas. Ocorre, portanto, uma demanda regional de distribuição dos serviços para prover cidadania plena e condições de mobilidade à população, e o acesso a esses serviços pode estar alicerçado na inserção de infraestruturas pontuais para atender às dinâmicas locais e regionais.

Referências

ALMEIDA, R. S.; RIBEIRO, M. A. C. Os sistemas de transporte na região norte: evolução e reorganização das redes. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 51, n. 2, p. 33-98, 1989.

ARAÚJO, M. da P. *Infraestrutura de transporte e desenvolvimento regional: uma abordagem de equilíbrio geral inter-regional*. 2006. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade de São Paulo, Piracicaba (SP), 2006.

- BARAT, J. *O Investimento em transporte como fator de desenvolvimento regional: uma análise da expansão rodoviária no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1969.
- BASTOS, M. M. da R. D. *Geografia dos transportes: trajetos e conflitos nos percursos fluviais da Amazônia Paraense: um estudo sobre acidentes em embarcações*. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia (SP), 2006.
- BECKER, B. K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias Estratégicas*, Ministério da Ciência e Tecnologia Brasília, n. 12, p. 135-159, set. 2001.
- BLANCO, J. Notas sobre la relación transporte-territorio: implicancias para la planificación y una propuesta de agenda. *Revista Transporte y Territorio*, n. 3, p. 172-190, 2010.
- CASTRO DE JESUS, A. B.; OLIVEIRA NETO, T.; ARAÚJO DA SILVA, F. B Rede urbana e frentes pioneiras no sul do Amazonas: rodovias Transamazônica (BR-230) e Manaus-Porto Velho (BR-319). *Boletim Paulista de Geografia*, v. 108, n. 1, p. 132-148, 2023.
- CORRÊA, R. L. A periodização da rede urbana na Amazônia. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 49, n.3, p. 39-68, 1987.
- COSTA, W. M. da; COSTA, F. de A. Estruturas, dinâmicas e perspectivas. In: CGEE. *Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2009.
- CONTEL, F. B. Os sistemas de movimento do território brasileiro. In: SANTOS, M; SILVEIRA, L. *O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- CONTEL, F. B. Espaço geográfico, sistema bancário e a hipercapilaridade do crédito no Brasil. *Caderno CRH*, v. 22, n. 55, p. 119-134, 2009.
- DAVID, R. C. *As dinâmicas do transporte fluvial de passageiros no Estado do Amazonas*. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2010.
- DAVID, R. C. *Esse rio é minha rua: perspectivas para o transporte fluvial de passageiros no Amazonas*. 2019. Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2019.
- DAVID, R. C. Os barcos expressos e o transporte fluvial de passageiros: transformações e inovações no ir e vir amazônico. In: TOBIAS, Maisa Sales Gama; LAMEIRA, Pedro Igor Dias. *Terra do Mar Doce: contribuições da academia para a navegação na Amazônia*. Guarujá, SP: Científica Digital, 2023.

- FURTADO, C. *Análise do "modelo" brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- GALVÃO, O. J. de A. Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil – Uma perspectiva histórica. *IPEA – Planejamento e Políticas Públicas*, n. 13, p. 183-214, 1996.
- HUERTAS, D. M. *Da fachada atlântica ao âmago da hiléia: integração nacional e fluidez territorial no processo de expansão da fronteira agrícola*. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- HUERTAS, D. M. *Território e circulação: transporte rodoviário de cargas no Brasil*. 2013. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- LIMA, M. C. de. *Quando o amanhã vem ontem: a institucionalização da região metropolitana de Manaus e a indução ao processo de metropolização do espaço na Amazônia Ocidental*. 2014. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- LIMA, M. C. de. Cidades anfíbias na Amazônia brasileira: tempo cíclico/ecológico e acíclico-cronológico em Anamá e Careiro da Várzea. In: LIMA, M. C. de.; ARAÚJO, N. J. de S.; CRUZ, M. de J. M. da. *A geografia amazônica em múltiplas escalas*. Vol. 1. Embu das Artes, SP: Alexa; Edua, 2022.
- MACEDO, M. M. Fluidez territorial e logística: o programa de aceleração do crescimento (PAC) no Rio Grande do Norte. *Sociedade & Natureza*, v. 27, n. 2, p. 281-296, 215.
- MEDEIROS, J. T. da Silva. *O transporte fluvial e o direito à dignidade da pessoa humana na Amazônia*. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2011.
- MELO, Neli Aparecida de; THÉRY, Hervé. A armadura do espaço amazônico: eixos e zoneamentos. *ALCEU*, v. 1, n. 2, p. 181-214, 2001.
- MOREIRA, Ruy. Da região à rede e ao lugar: a nova realidade e o novo olhar geográfico sobre o mundo. *ETC. Espaço, Tempo e Crítica*, v. 1, n. 3, p. 55-70, 2007.
- MORETZSOHN, J. *Aspectos continentais e domésticos dos transportes brasileiros*. Rio de Janeiro: Ministério dos Transportes, 1971.
- MOURA, J. B.; FROTA, C. D. Transporte misto de cargas e passageiros através de barcos regionais (recreios) no Estado do Amazonas: Uma proposta para cálculo da modicidade da tarifa. *Revista Eletrônica Ciência e Desenvolvimento*, v. 2, n. 3, p. 23-41, 2016.

- NOGUEIRA, R. J. B. *Amazonas: Um estado ribeirinho / estudo do transporte fluvial de passageiros e de cargas*. 1994. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.
- NOGUEIRA, R. J. B. O transporte fluvial no Brasil. In: SILVEIRA, Marcio; FELIPE JUNIOR, Nelson (Orgs.). *Circulação, Transportes e logística no Brasil*. Florianópolis: Insular, 2019.
- OLIVEIRA, J. S.; BENACCHIO, M. Infraestrutura de transportes: reestruturação como política de desenvolvimento no Brasil. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 25, n. 2, p. 62-82, 2021.
- OLIVEIRA, J. A. de. *Cidades na Selva: Urbanização das Amazonas*. 1994. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.
- OLIVEIRA, V. P. de; MAFRA, M. V. P.; SOARES, A. P. A. Eventos climáticos extremos na Amazônia e suas implicações no município de Manauquiri (AM). *Geonorte*, v. 1, n. 5, p. 987-987, 2012.
- OLIVEIRA NETO, T.; NOGUEIRA, R. J. B. A Geopolítica Rodoviária na Amazônia: BR-163 / Santarém-Cuiabá. *Revista de Geopolítica*, v. 6, n. 2, p. 01-21, 2015.
- OLIVEIRA NETO, T. *Rodovia BR-163: entre a geopolítica e a geoeconomia*. 2019. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2019.
- OLIVEIRA NETO, T. Eixos de circulação macroestruturais: um debate necessário. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 7, n. 1, p. 01-28, 2020.
- OLIVEIRA NETO, T. Território e Circulação: Transformações no Transporte Rodoviário Brasileiro. *Revista Contexto Geográfico*, v. 6, n. 12, p. 01-20, 2021.
- OLIVEIRA NETO, T. Transformações espaciais e novos sistemas de engenharia no corredor de exportações rodofluvial BR-163 e rio Tapajós/Amazonas. *Revista Verde Grande – Geografia Interdisciplinar*, v. 5, n. 2, p. 215-242, 2023.
- PEREIRA, M. F. V. Redes, sistemas de transportes e as novas dinâmicas do território no período atual: notas sobre o caso brasileiro. *Sociedade & Natureza*, v. 21, n. 1, p. 121-129, 2009.
- RESENDE, E. As rodovias e o desenvolvimento do Brasil. *Anais do [...] Congresso mundial da federação rodoviária internacional, VII*. Munique, 1973.
- SANT'ANNA, J. A. *Rede básica de transportes da Amazônia*. Brasília: IPEA, 1998.
- SANTOS, M. *Por uma geografia nova*. São Paulo: Hucitec, 1978.

- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica, tempo, razão e emoção*. São Paulo: EDUSP, 2006.
- SILVEIRA, M. R. As cinco revoluções e evoluções logísticas e seus impactos sobre o território Brasileiro. In: SILVEIRA, M. R.; LAMOSO, L. P.; MOURÃO, P. F. C. (Orgs.). *Questões nacionais e regionais do território brasileiro*. São Paulo: Expressões Populares, 2009a.
- SILVEIRA, M. R. Logística, sistemas de movimento, fluxos econômicos e interações espaciais no território paulista: uma abordagem para a geografia dos transportes e circulação. *Scripta Nova*, v. 13, n. 283, 2009b.
- SILVEIRA, M. R. A Competitividade territorial: alguns elementos para discussão. *Entre-Lugar*, n. 11, v. 21, p. 45-74, 2020.
- SILVA LEITE, G. C.; TRINDADE JUNIOR, S. C. C. da. Meio técnico-científico informacional e fluidez territorial na Amazônia brasileira. *Boletim Goiano de Geografia*, v. 38, n. 3, p. 516-533, 2018.
- SIFFERT, N.; et al. O BNDES e a questão energética e logística da Região Amazônica. In: SIFFERT FILHO, Nelson Fontes; et al. (Orgs.). *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Amazônia*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.
- SOUZA, V. H. P. O transporte rodoviário no Brasil: algumas tipologias da viscosidade. *Scripta Nova*, v. 14, n. 331, 2010.
- STACCIARINI, J. H. S.; FELDMANN, L. A importância da rede hidrográfica para o estado do Amazonas. *Okara*, v. 14, n. 1, p. 153-168, 2020.
- TAVARES, M. G. da C. A Amazônia brasileira: formação histórico-territorial e perspectivas para o século XXI. *Geosp*, n. 29, p. 107-121, 2011.
- THÉRY, H. Situações da Amazônia no Brasil e no continente. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 53, p. 37-49, 2005.
- THOMSON, J. M. *Teoría económica del transporte*. Madrid: Alianza Ed., 1976.
- UNGER, R. M. A alternativa nacional e o setor de infraestrutura. *Revista do Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, v. 1, p. 23-38, abr.-jun. 2017.
- VAZ MORGADO, A.; PORTUGAL, L. S.; MELLO, A. J. R. Acessibilidade na Região Amazônica através do transporte hidroviário. *Journal of Transport Literature*, v. 7, n. 2, p. 97-123, 2013.

- VIRGA, T. *Integração física e desenvolvimento na América do Sul: transformações e perspectivas da infraestrutura de transportes na região do "Eixo Amazonas" na Amazônia Centro-Ocidental (2000-2018)*. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.
- VIRGA, T.; COSTA, W. M. da. A Gran Amazonía no século 21: infraestruturas e desafios da integração em múltiplas escalas. *Confins*, n. 50, 2021.
- VIRGA, T.; MIRANDA, H.; MARCHI, B. de. Integração física na Amazônia Sul-Americana: a inclusão das órbitas de circulação intrarregionais na agenda pública. *Revista do Tempo do Mundo*, n. 27, p. 215-245, 2021.
- VENCESLAU, I. Logística e fluidez territorial em Alagoas: uma análise dos prazos de entrega dos Correios e suas implicações técnicas e políticas. *Revista Contexto Geográfico*, v. 4, n. 8, p. 45-58, 2019.
- XAVIER, M. A. de M. Inovação seletiva dos sistemas técnicos e desintegração do território: uma leitura a partir do sistema rodoviário brasileiro. *Anais do [...] Encontro de Geógrafos da América Latina*, X. Rio Claro (SP), 2005.
- YANO, Y. S. *Geografia e federalismo: saúde e cidadania no Amazonas*. 2022. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2022.

Evaldo Gomes Júnior*

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Marabá, Pará, Brasil

Daniel Nogueira Silva**

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Marabá, Pará, Brasil



Planejamento, ordenamento territorial e características do uso da força de trabalho em regiões amazônicas: o caso da região de Carajás (PA)

Recebido em: 15 dez. 2023

Aprovado em: 28 maio 2024

Publicado em: 23 dez. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-5>

* Professor Adjunto da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional, Faculdade de Ciências Econômicas. Doutor e Mestre em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Estadual de Campinas; graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Tocantins. E-mail: evaldo.gomes@unifesspa.edu.br

 <http://lattes.cnpq.br/3651750776714319>  <https://orcid.org/0000-0002-0987-1895>

** Professor Adjunto da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional, Faculdade de Ciências Econômicas. Doutor e Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana. E-mail: ddaniel.ns@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/2637067990142419>  <https://orcid.org/0000-0002-8379-4672>

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar, sob a perspectiva do subdesenvolvimento na fase neoliberal, a dinâmica do mercado de trabalho a nível regional, a partir de evidências da região de Carajás. Com base nos elementos teóricos derivados da tradição estruturalista latino-americana para evidenciar a relação entre composição setorial do emprego e renda atrelada à dinâmica exportadora naquela região amazônica. Os resultados apontam para um processo de ampliação da produção do setor exportador, com consequência nos demais setores e retração dos ganhos salariais reais e redução da capacidade da economia regional em manter o ritmo de incorporação de força de trabalho formal.

Palavras-chave: Neoliberalismo. *Commodities*. Emprego e Renda. Região de Carajás.

Evaldo Gomes Júnior*

Federal University of South and Southeast Para
Marabá, Para, Brazil

Daniel Nogueira Silva**

Federal University of South and Southeast Para
Marabá, Para, Brazil



Planning, territorial ordering and characteristics of the use workforce in Amazonian regions: the case of the Carajás region (PA, Brazil)

Received: 15th Dec. 2023

Approved: 28th May 2024

Published: 23rd Dec. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-5>

* Adjunct Professor at the Federal University of Southern and Southeastern Pará, Institute of Studies in Agrarian and Regional Development, Faculty of Economics. PhD and MSc in Development Economics from the State University of Campinas; BSc in Economics from the Federal University of Tocantins. Email: evaldo.gomes@unifesspa.edu.br

 <http://lattes.cnpq.br/3651750776714319>  <https://orcid.org/0000-0002-0987-1895>

** Adjunct Professor at the Federal University of Southern and Southeastern Pará, Institute of Studies in Agrarian and Regional Development, Faculty of Economics. PhD and MSc in Economics from the Federal University of Rio Grande do Sul; BSc in Economics from the State University of Feira de Santana. Email: ddaniel.ns@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/2637067990142419>  <https://orcid.org/0000-0002-8379-4672>

Abstract

The objective of this article is to analyze the dynamics of the labor market at a regional level by the perspective of underdevelopment in the neoliberal phase and based on evidence from the Carajás region, Amazon, Brazil. Based on theoretical elements derived from the Latin American structuralist tradition to highlight the relationship between the sectoral composition of employment and income linked to export dynamics in that Amazon region. The results indicate a process of expansion of production in the export sector, with consequences for other sectors and a retraction in real wage gains and a reduction in the capacity of the regional economy to maintain the pace of incorporation of a formal workforce.

Keywords: *Neoliberalism. Commodities. Employment and Income. Carajás Region.*

1. Introdução

A economia do Pará tem experimentado uma integração tanto ao mercado internacional quanto ao nacional, caracterizando-se pela produção primária voltada para a exportação (Amin, 2015). Ao mesmo tempo que produz divisas importantes para a economia nacional, esse perfil econômico é marcado por ocupações informais, desprovidas de vínculo empregatício, e atividades extrativistas voltadas para atender à demanda interna, como é o caso do cultivo de açaí (Trindade; Borges, 2023). Essa dinâmica econômica exportadora tem aprisionado a região em um circuito caracterizado por baixa capacidade de inclusão social e elevado empobrecimento da população paraense (Rodrigues; Silva, 2023). Esse fenômeno torna-se emblemático de um padrão de desenvolvimento periférico, dependente e excludente, característica marcante das economias da América Latina.

Além da exploração de produtos vinculados à biodiversidade, como o cacau nativo, e o açaí, a economia do Pará também tem visto um crescimento recente na produção de soja, na expansão da pecuária e na exploração de minérios (Michelotti; Malheiro, 2020). Essa aparente diversificação econômica reflete a busca por novas fontes de receita, mas ao mesmo tempo, coloca desafios significativos em termos de sustentabilidade e impactos socioeconômicos. A produção intensiva em setores como a soja e a mineração, por exemplo, frequentemente acarreta problemas ambientais, deslocamento de comunidades locais e concentração de terra, agravando as questões sociais e ambientais no estado (Trindade; Ferraz, 2023).

A intensificação da produção primária voltada para a exportação no Pará não apenas configura uma dependência econômica, mas também gera uma série de desafios ambientais, sociais e culturais. O aumento da exploração de minérios, por exemplo, tem levado a conflitos territoriais e impactos ambientais significativos, afetando negativamente as comunidades locais e a biodiversidade. Essa tendência coloca em xeque a sustentabilidade

a longo prazo do modelo econômico adotado, demandando uma análise crítica das políticas públicas e práticas vinculadas ao capital privado que permeiam essas atividades extrativas.

Dentro do estado, uma região em especial vem manifestando nas últimas décadas um conjunto de dinâmicas que conferem a ela características que são uma síntese dos processos recentes enfrentados pela Amazônia brasileira desmatada. Trata-se da região de Carajás (Monteiro; Silva, 2021). Ocupando o território que até 2017 era definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como sudeste paraense (excluindo o município de Tucuruí), esse território tem sido objeto de interesse de diversos pesquisadores (Monteiro *et al.*, 2022; Gumiero, 2022) que identificam nesse território uma síntese de diferentes processos econômicos e sociais que ajudam a entender o papel da Amazônia nas dinâmicas mais recentes de acumulação de capital. Essa região constitui uma síntese relevante das principais dinâmicas contemporâneas na Amazônia brasileira, conferindo-lhe uma posição central na compreensão das questões associadas ao desenvolvimento regional.

A exploração capitalista dos recursos naturais, notadamente a mineração, conecta esse território às demandas do capitalismo financeiro, uma vez que a exploração desses recursos está submetida à lógica e às estratégias econômicas das grandes empresas multinacionais (Felix, 2020). Essas dinâmicas, influenciadas por diversos fatores determinantes e condicionantes, estão intrinsecamente ligadas à expansão da fronteira do agronegócio, gerando não apenas impactos no ecossistema, especialmente no desmatamento, mas também desencadeando tensões e conflitos nas relações sociais (Michelotti; Malheiro, 2020). Nesse contexto de ampliação da influência do capital financeiro no território, em paralelo à expansão da fronteira do agronegócio, surgem outras problemáticas, como a questão urbana, impondo desafios inéditos para o desenvolvimento das cidades e de suas populações (Cardoso *et al.*, 2018).

O aprofundamento dessa realidade ao longo das últimas décadas requer uma investigação mais detalhada também sobre as condições de

trabalho, a segurança laboral e os direitos dos trabalhadores na região. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar, sob a perspectiva do subdesenvolvimento na fase neoliberal, a dinâmica do mercado de trabalho a nível regional, a partir de evidências da região de Carajás.

A metodologia se insere na relação entre reflexões teóricas de autores da crítica da economia política e dos estudos sobre o subdesenvolvimento e questão regional, especialmente os mestres Celso Furtado e Wilson Cano, e evidências de dados secundários de produção setorial, dinâmica exportadora e do mercado de trabalho para a região de Carajás e estado do Pará. Desta forma é possível alinhar um debate em torno da reincidência de elementos do subdesenvolvimento a nível regional, num contexto de reestruturação produtiva neoliberal nas regiões brasileiras, especialmente nos espaços em que se convencionou chamar de fronteira agromineral ou fronteira agrícola do país (Michelotti; Malheiro, 2020).

A definição espacial ocorre por a região de Carajás pertencer, historicamente, a este processo de reocupação espacial e reestruturação produtiva a partir dos anos de 1960/70 no país. É justamente a partir da Ditadura Militar brasileira (1964-1985) que se verifica um processo acentuado e direcionado, por meio de políticas de Estado, de integração amazônica ao resto do país. Porém, as principais evidências estatísticas se concentram no período de expansão da demanda por *commodities* a nível de comércio global, entre 2002 e 2022, especialmente por conta da significativa ampliação da demanda chinesa por minérios e alimentos.

Para alcançar esse objetivo, o artigo está organizado em três seções. Na primeira, são apresentados alguns aspectos teóricos e históricos da relação entre planejamento, questão regional e uso da força de trabalho. Na segunda seção, esses elementos são aplicados para entender as regiões amazônicas que vivenciam processos de expansão produtiva e os conflitos associados a elas, em especial, a região de Carajás no Pará. Por fim, na última seção é discutido as repercussões desse processo no uso da força de trabalho, com especial atenção aos setores exportadores de *commodities*.

2. Aspectos teóricos e históricos da relação entre planejamento, questão regional e uso da força de trabalho

A economia do Pará tem experimentado uma integração tanto ao mercado internacional quanto ao nacional, caracterizando-se pela produção primária voltada para a exportação (Amin, 2015). Ao mesmo tempo que produz divisas importantes para a economia nacional, esse perfil econômico é marcado por ocupações informais, desprovidas de vínculo empregatício, e atividades extrativistas voltadas para atender à demanda interna, como é o caso do cultivo de açaí (Trindade; Borges, 2023). Essa dinâmica econômica exportadora tem aprisionado a região em um circuito caracterizado por baixa capacidade de inclusão social e elevado empobrecimento da população paraense (Rodrigues; Silva, 2023). Esse fenômeno torna-se emblemático de um padrão de desenvolvimento periférico, dependente e excludente, característica marcante das economias da América Latina.

A dinâmica do planejamento nas economias capitalistas assume processos históricos que se distinguem entre ações que buscam manter a ordem social, ações que limitam o ordenamento público e ações que buscam reformar ou substituir a ordem social vigente. Friedmann (1991) traz sínteses para estas trajetórias que o desenvolvimento das forças produtivas, derivado das relações sociais de produção capitalista, provoca em espaços nacionais e regionais. Este autor vai distinguir estas trajetórias entre “*planificación asignativa, planificación innovadora, planificación e práctica radical y planificación revolucionaria*”. Nosso percurso analítico pretende assinalar para além destes caminhos gerais, o caráter específico que cada território assume nestes processos, considerando formações socioespaciais, inclusive sua face nas economias nacionais dependentes (Aruto, 2015).

Tal aprofundamento da precisão dos conceitos se faz necessária por conta das formas modernas que a dependência e o subdesenvolvimento assumem, derivadas da consolidação do neoliberalismo enquanto modelo de

desenvolvimento das nações, especialmente nos países latino-americanos. A partir dos anos de 1970, as novas formas de integração entre o planejamento no âmbito público e corporativo - não só em termos de objetivos a serem alcançados, mas também em termos de gestão dos processos a níveis locais e regionais - torna cada vez menos distintivo as estratégias de organização das empresas e governos. Temas como sustentabilidade, inclusão social e redução das desigualdades de renda, organização urbana e segurança alimentar passam a ser formulados a partir de estratégias de *marketing*, como é o caso do uso cada vez mais frequente do termo bioeconomia; de práticas padronizadas, como estratégias ESG - *Environmental, Social and Governance*; na financeirização dos projetos e de seus resultados, por meio das redes de investimentos empresariais e de suas organizações sem fins lucrativos a nível global.

Desta forma, a formulação de estratégias de planejamento, apesar das inovações, permanece em esquemas focais de ordenamento social e produtivo dos territórios, onde reincide a lógica de aferição de resultados em torno da ação individual dos sujeitos, das famílias e das empresas, desconsiderando as demandas estruturais das economias nacionais e de suas regiões, as especificidades culturais e históricas de povos e populações diversificadas. Justamente no período neoliberal, em que novamente o setor exportador de *commodities* volta a ser o centro dinâmico das principais economias da América Latina, que ajustes temporais e espaciais (Harvey, 2005) intensificam a reprodução social do espaço. Cabe buscar evidenciar se estas novas dinâmicas vão oferecer geração de oportunidades de emprego com ganhos salariais e redução da jornada de trabalho, crescimento da renda regional, diversificação produtiva, enfim, superação da subordinação aos mercados globais que apresenta como consequência sistêmica o subdesenvolvimento em vários países.

Celso Furtado e Wilson Cano foram dois autores que prontamente perceberam que a análise do subdesenvolvimento obedece a processos de permanência sistêmica de vários elementos constitutivos daquele modelo de estrutura capitalista. Por isso foram tão certos na observação, nos países

latino-americanos, da falta de generalização: i) dos processos de crescimento da renda nacional, ii) da garantia de acesso à reprodução material e espiritual da classe trabalhadora; iii) do incremento combinado de diversificação produtiva e comercial das regiões de um país e de toda a região; iv) da autonomia de incorporação tecnológica. Mais que isso, estes autores vão perceber que o subdesenvolvimento é uma condição sociocultural e política, e não somente econômica. Nada mais elucidativo que o texto seminal de Cano e Guimarães Neto (1986) sobre a importância latente das questões agrária, urbana e regional após o longo processo de industrialização brasileiro.

Por isso mesmo que algumas leituras de categorias discutidas por estes autores devem ser observadas na relação direta que elas provocam em termos estruturais. É o caso, por exemplo, do dualismo estrutural das economias latino-americanas, observado por Furtado (1965), acerca da existência de setores modernos e atrasados e que, por extensão também é relevante considerar regiões modernas e atrasadas, e como estes elementos, levam a se perceber a forma truncada e desigual que a incorporação tecnológica e a produtividade no subdesenvolvimento ocorre de forma a perpetuá-lo. As questões do subdesenvolvimento, obviamente, estão plenamente relacionadas a processos de dinâmica da economia nacional não consolidada e de um sistema plenamente subordinado à demanda externa. Em Furtado, as categorias do subdesenvolvimento são derivadas das questões nacional e territorial típicas da formação colonial.

A própria noção de moderno e atrasado respeitam esta contextualização. Se não há ruptura com padrões anteriores de reprodução das relações sociais de produção, do acesso à terra e do desenvolvimento das forças produtivas, a incorporação tecnológica não representa nada além da reprodução do modelo colonial e primário-exportador. Por exemplo, ao observar a reestruturação produtiva do campo por meio da modernização conservadora, durante o período da Ditadura Militar, Cano (2002) percebe que a baixa produtividade não é o elemento principal da agricultura itinerante, mas sim o modelo de ordenamento territorial vinculado às demandas do setor externo. A partir daí, por meio da agricultura itinerante é possível analisar as

alterações na estrutura produtiva agropecuária nas regiões, como o caso da produção de laranja e cana-de-açúcar no Oeste paulista, em substituição às lavouras cafeeiras. Torna-se também possível analisar a permanente fuga para frente, em busca de novas terras, inclusive para extração mineral, como ganhos de produtividade sobre o uso da força de trabalho.

Por ironia do subdesenvolvimento, aqueles setores considerados centros dinâmicos da economia primário-exportadora, típica do século XIX e início do século XX, passam novamente a ser os setores modernos da economia nacional após uma longa fase de industrialização. Por extensão, a incorporação de força de trabalho que, sujeita a atividades produtivas e mercantis, direta e indiretamente vinculadas ao setor principal, também está sujeita à precarização típica daquela observada nos setores atrasados, não só por conta da baixa remuneração, mas também por contas das alterações institucionais que afetam diretamente o mercado de trabalho. Basta observar as políticas pós-2016, que substituí o contexto de ganhos reais de salários após a crise de rentabilidade da economia brasileira a partir de 2014, conforme discute Marquetti, Hoff e Miebach (2016).

Por esse motivo faz sentido buscarmos alguns elementos que evidenciem tais estruturas do subdesenvolvimento. A incorporação de força de trabalho nos setores mais dinâmicos da economia regional, no contexto das mudanças institucionais recentes, e de expansão da exportação de *commodities*, são elementos chaves para a compreensão das consequências da especialização produtiva sobre os territórios. Como a fronteira de expansão produtiva do agronegócio e da mineração tem como fim atender à crescente demanda externa, o mesmo sentido de rebaixamento salarial se faz sentir permanentemente também nestes setores.

A Amazônia torna-se espaço central de mediação de experiências inovadoras do ponto de vista da organização produtiva sustentável, ao mesmo tempo que grupos econômicos nacionais e regionais buscam a manutenção do modelo de ocupação derivado do ordenamento territorial do período ditatorial brasileiro (1964-1985). Grupos sociais com trajetórias distintas de ocupação do território e de uso de tecnologias sobre ele apontam

para redimensionamentos regionais dentro da floresta tropical. Formas camponesas e patronais de mediação produtiva e uso da terra avançam entre conformações diversas mediadas entre os paradigmas extrativista e agropecuário (Costa, 2012). O foco da extração de minérios e produtos madeireiros, com consequente abertura de pastagens, mostra cada vez mais seus limites de legitimidade social e ambiental nos mercados nacionais e globais. Enquanto que se consolidam, em menor grau de capacidade de geração de excedentes mercantis e de incorporação fundiária, formas diversas de vinculação de modelos de uso do território de forma sustentável com experiências locais de comunidades de diversas tradições (*Idem*).

Dentre estes espaços destaca-se a região de Carajás (Monteiro; Silva, 2021), contida nas regiões geográficas intermediárias de Marabá e Redenção. Formas históricas específicas moldaram esta região numa área de expansão do agronegócio moderno e dos projetos de mineração, bem como no avanço de projetos de assentamentos de reforma agrária e na permanência de comunidades indígenas e tradicionais. Um espaço privilegiado para compreensão da expansão produtiva derivada do período neoliberal, em que justamente territórios como este passam a ser acionados por meio de processos produtivos altamente especializados e que não incorporam encadeamentos de seus setores, chamado por Osório (2014) de processos típicos do padrão exportador de especialização produtiva na América Latina (Osório, 2012). A mineração, a pecuária e, mais recentemente, a sojicultura são as dinâmicas principais ligadas ao setor exportador.

3. Regiões amazônicas de expansão produtiva e de conflitos

Com base nos elementos previamente abordados, e considerando que o planejamento está intrinsecamente ligado à questão regional através de uma série de mediações, esta seção busca destacar particularidades que

conferem à região de Carajás, no estado do Pará (Monteiro; Silva, 2021), uma importância fundamental para a manifestação dessas transformações, as quais impactam diretamente o uso da força de trabalho. Para compreender as características essenciais desse processo, é imperativo elucidar fundamentos teóricos e metodológicos que embasam a análise. O principal destes é o reconhecimento de que a Amazônia não constitui um espaço homogêneo e nem uma dinâmica uniforme em seus diversos territórios. Apesar de se admitir que os processos históricos que moldaram a ocupação e desenvolvimento do território tenham sido impulsionados por forças econômicas e políticas em escalas nacional e internacional, negligenciando as divergências internas na região, a maneira como esses processos repercutiram na sociedade está intrinsecamente relacionada às características preexistentes nos distintos territórios que compõem a Amazônia. A região de Carajás, no estado do Pará, ilustra de maneira exemplar essa complexidade.

A região de Carajás é uma importante síntese da intensa expansão produtiva e políticas de ocupação territorial que caracterizaram a região a partir da década de 1970, impulsionada em grande parte pelas políticas dos governos militares (Becker, 2001). Durante esse período, o Brasil experimentou uma série de iniciativas que visavam promover o desenvolvimento econômico da Amazônia e integrar a região ao restante do país. O Programa de Desenvolvimento da Amazônia (Polamazônia) é emblemático desse esforço, buscando fomentar a ocupação e utilização dos recursos amazônicos. A construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí e a implementação da Rodovia Transamazônica são outros exemplos concretos dessas políticas. A Usina de Tucuruí, inaugurada em 1984, representou um marco na estratégia de aproveitamento dos recursos hídricos da região para a produção de energia, impulsionando a industrialização local e atraindo migrantes em busca de oportunidades (Théry; Mello-Théry, 2016). A Rodovia Transamazônica, por sua vez, foi projetada como uma via de integração que cortaria a Amazônia de leste a oeste, facilitando o acesso e a ocupação de vastas áreas (Oliveira Neto, 2019).

A relação entre essa expansão produtiva e os temas abordados no artigo torna-se evidente ao considerar os impactos sobre o ordenamento territorial, o planejamento regional e a força de trabalho que tais políticas provocaram. O aumento da demanda por mão de obra, muitas vezes estimulado por esses projetos de infraestrutura, influenciou diretamente a configuração socioeconômica da região e teve papel importante para o deslocamento da população para essa região. Como apontado por Ojima e Martine (2009), a partir de 1970 a Amazônia experimentou um aumento expressivo na sua população, ampliando sua participação demográfica no país, que era 5,4% do total nacional em 1970 e foi para 10% em 2010. Obviamente que é necessário também considerar outros processos que ocorreram simultaneamente, a exemplo do maior ritmo do crescimento vegetativo na região em relação a outras partes do país. Contudo, fica evidente que as políticas de integração da Amazônia realizadas pelo Governo Federal brasileiro tiveram papel direto nessas dinâmicas demográficas, já que os locais em que essas alterações demográficas foram mais significativas, como é o caso da região de Carajás, coincidem com os territórios onde as intervenções do governo federal também foram (Silva, 2017).

Essas políticas federais desempenharam um papel crucial na transformação desse território, contribuindo para a atração de investimentos, o aumento da produção agropecuária e a exploração mineral. O governo militar, buscando promover o desenvolvimento econômico da Amazônia, implementou políticas de incentivo fiscal e financiamento para atrair investimentos na região. Isso resultou na chegada de empresas, especialmente do setor agropecuário e minerador, interessadas na exploração dos recursos naturais disponíveis na Amazônia. Uma das principais ênfases das políticas federais na Amazônia foi a promoção da agricultura e pecuária. Projetos como o Plano de Integração Nacional (PIN) entre 1969 e 1974 buscaram abrir novas fronteiras agrícolas na região, incentivando a expansão das atividades agropecuárias. Além disso, políticas foram implementadas para atrair investimentos na exploração de minérios, como ouro, ferro e manganês. Isso resultou na abertura de minas e na expansão das atividades

de extração mineral na região. Os municípios que correspondem hoje a Marabá, Parauapebas e Canaã dos Carajás foram diretamente afetados por essas políticas, passando a assumir papel importante na produção mineral nacional.

As ações impulsionadas pelo Estado durante o período do governo militar na região de Carajás, embora tenham buscado promover um certo “desenvolvimento econômico”, não estiveram isentas de desafios substanciais. A intensificação da exploração agropecuária e mineral resultou em uma pressão alarmante sobre os frágeis ecossistemas locais, contribuindo para taxas crescentes de desmatamento e perda de biodiversidade. Além disso, essas iniciativas muitas vezes envolveram o deslocamento forçado de comunidades tradicionais, cujas formas de vida e meios de subsistência foram severamente impactados, como o caso do povo indígena Xikrin do Cateté (Silva; Oliveira, 2023). Os conflitos territoriais emergiram como uma realidade marcante, à medida que a expansão das atividades econômicas confrontava os direitos e territórios tradicionais de populações indígenas e comunidades locais. Esses desafios, conforme documentados por estudiosos como Cano (2013), ressaltam a complexidade das políticas adotadas na Amazônia durante esse período e suas consequências sociais e ambientais duradouras.

Esse processo de expansão produtiva alterou a inserção da região de Carajás na economia internacional, com especial atenção para o papel desempenhado em suas relações com a China (Amin, 2015). A globalização e as interconexões econômicas têm desempenhado um papel cada vez mais significativo na dinâmica regional, moldando as trajetórias de desenvolvimento e os desafios enfrentados por esse território. A demanda crescente por *commodities*, alimentada em grande parte pelo rápido crescimento econômico da China, tem implicações diretas na intensificação da exploração dos recursos naturais da região. A busca por matérias-primas, como minerais e produtos agrícolas, para atender à demanda chinesa tem incentivado práticas de produção intensiva e, conseqüentemente, afetado o ordenamento territorial e a dinâmica da força de trabalho na região.

A presença de investimentos chineses em setores como mineração, agricultura e infraestrutura contribui para a complexidade do cenário. A interação entre empresas chinesas e a economia local gera mudanças significativas na paisagem socioeconômica, impactando as relações laborais, o uso da terra e os padrões de desenvolvimento. Além disso, a influência internacional também se manifesta nos esforços de conservação ambiental e nas políticas de sustentabilidade, à medida que a pressão global por práticas mais responsáveis ecoa na região amazônica, mesmo cercada por contradições, já que a defesa ambiental em economias de mercado torna a proteção ao meio ambiente um item mercantilizado e, portanto, flexível aos interesses econômicos que levam a sua própria degradação. O território, nesse contexto, torna-se um microcosmo de desafios globais, onde as decisões e ações locais são inseparáveis das dinâmicas internacionais e torna-se cada vez mais o foco das preocupações dos organismos internacionais (Nobre, 2023).

Portanto, ao considerar o papel do cenário internacional, com foco na presença e impacto da China, a análise da região de Carajás como estudo de caso ganha ainda mais relevância, proporcionando uma compreensão abrangente das forças que moldam o planejamento, o ordenamento territorial e a gestão da força de trabalho na região amazônica. Ao diferenciar o sudeste paraense de outras regiões amazônicas, como Belém e Manaus, torna-se possível destacar nuances distintas que moldaram suas trajetórias de desenvolvimento. A região de Carajás, em meio à expansão produtiva, experimentou uma rápida transformação na estrutura econômica, impulsionada principalmente pela agropecuária e exploração mineral. O aumento da demanda por terras para atividades agroindustriais e a busca por recursos minerais foram fatores preponderantes. Esse processo resultou em desafios como o desmatamento, conflitos agrários e a reconfiguração do uso da terra.

A presença contínua de comunidades tradicionais na Amazônia, frequentemente afetadas pela expansão produtiva, desempenha um papel crucial na complexidade social e cultural da região. O desenvolvimento

desigual, caracterizado pela concentração de recursos em setores específicos da economia, resultou em disparidades socioeconômicas significativas, exacerbando as diferenças entre comunidades locais e os beneficiários das atividades econômicas em expansão. Esse cenário criou uma dinâmica complexa de tensões sociais e culturais, à medida que as comunidades tradicionais lutam para preservar suas formas de vida diante das transformações impostas pela modernização e pela exploração de recursos naturais. O caso emblemático da Ferrovia Ferro Carajás ilustra essa dinâmica, pois a construção e operação da ferrovia foram acompanhadas por impactos sociais, ambientais e culturais significativos, destacando as complexas interações entre o desenvolvimento econômico e as comunidades locais na Amazônia.

Essas características diferenciam a região de Carajás de outras territorialidades, a exemplo da região metropolitana de Belém. A capital do Pará apresenta uma dinâmica urbana distinta em comparação com essa região. O desenvolvimento econômico em Belém tem sido mais diversificado, influenciado não apenas pela agropecuária e mineração, mas também por setores como comércio, serviços e indústria. A presença de uma área metropolitana mais consolidada e uma diversidade econômica maior contribuem para uma dinâmica urbana distinta. O cenário urbano de Belém reflete desafios comuns a grandes centros urbanos, como questões relacionadas à infraestrutura, mobilidade e distribuição de recursos. Além disso, a capital paraense destaca-se como um importante centro cultural e educacional na região, fatores que influenciam sua identidade e dinâmica socioeconômica.

Manaus, situada no estado do Amazonas, também se diferencia notavelmente da região de Carajás. Conhecida por sua Zona Franca, Manaus experimentou um desenvolvimento industrial impulsionado por incentivos fiscais, resultando em uma concentração significativa de atividades manufatureiras. A Zona Franca de Manaus teve impactos significativos na economia local, atraindo investimentos e influenciando a estrutura urbana. A presença da Zona Franca não apenas diferencia Manaus economicamente,

mas também contribui para uma dinâmica urbana específica, com uma ênfase particular na produção industrial. A diversidade étnica e cultural da região também desempenha um papel importante na identidade de Manaus, influenciando suas características sociais e culturais. A diferenciação entre a região de Carajás, Belém e Manaus ressalta as diversas facetas do desenvolvimento amazônico, oferecendo insights cruciais para estratégias de planejamento e ordenamento territorial contextualmente relevantes em cada uma dessas regiões e que repercutem no uso da força de trabalho.

3. Dinâmicas contemporâneas do uso da força de trabalho nos setores mais dinâmicos da região de Carajás/Sudeste paraense

Partindo desses processos apresentados anteriormente é possível tecer algumas considerações sobre o uso da força de trabalho. Na medida em que foi se aprofundando a dinâmica de ocupação territorial e o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, o mercado de trabalho passou a ter características bem particulares. Para ilustrar esse processo, na presente seção são apresentados alguns dados do mercado de trabalho da região de Carajás

O recorte regional utilizado foi o da extinta mesorregião, por garantir a incorporação de municípios que incorporam constantemente a dinâmica de incorporação produtiva da fronteira, inclusive com novas frentes de expansão da mineração. Mesmo que se considere a região de Carajás (Monteiro; Silva, 2021) como uma conformação histórica de vários fluxos de ocupação ao longo dos dois últimos séculos e meio, e que se inicia ainda no século XVII. A então mesorregião do Sudeste paraense incorpora 39 municípios da porção oriental do estado do Pará.

É preciso entender o papel cada vez mais relevante que a região

assume no neoliberalismo, como processo contido numa espacialização mais ampla de incorporação de terras com produção agromineral em torno das porções meridionais da Amazônia. Ao longo das duas últimas décadas, entre 2002 e 2020, o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil cresceu, ao ano, 1,79% a preços constantes de 2020. Dado que este foi o último ano disponibilizado para as Contas Regionais, utiliza-se como meio de comparação, apesar de ter sido o ano de início da pandemia da Covid-19. Neste mesmo período, e com os mesmos critérios, o PIB do estado do Pará cresceu 4,47% ao ano, e o PIB do Sudeste paraense cresceu 8,04% ao ano.

Obviamente que o destaque ficou para a indústria, e veremos com os dados de exportação o peso da indústria extrativa mineral neste processo, bem mais significativo que a produção agropecuária. No estado do Pará a indústria cresceu 7,54% ao ano, enquanto que a indústria brasileira cresceu somente 0,99% ao ano, também entre 2002 e 2020. Neste mesmo período, a indústria do Sudeste paraense cresceu 11,44% ao ano. Na mesorregião o valor adicionado do setor foi multiplicado seis vezes. Enquanto que o crescimento do valor adicionado da agropecuária foi maior nacionalmente, chegando a 2,03% ao ano, tanto no estado do Pará quanto no Sudeste paraense o crescimento do setor foi o menor em termos comparativos, 2,4% e 2,0%, respectivamente.

Tabela 1 – PIB, Impostos, VAB* total e VAB setorial para Brasil, Pará e Sudeste Paraense, 2002 a 2020 a preços constantes de 2020

		Produto Interno Bruto (%)	Impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos (%)	VAB (%)	VAB da agropecuária (%)	VAB da indústria (%)	VAB dos serviços (%)	VAB da administração pública (%)**
Variação média anual entre 2002 e 2020	Brasil	1,79	1,25	1,88	2,03	0,99	2,18	2,19
	Pará	4,47	3,60	4,56	2,40	7,54	2,78	3,96
	Sudeste Paraense	8,04	6,18	8,15	1,99	11,44	6,06	4,94
Variação total entre 2002 e 2020	Brasil	37,71	25,07	39,89	43,65	19,41	47,55	47,57
	Pará	119,69	89,06	122,98	53,38	270,10	63,71	101,12
	Sudeste Paraense	302,16	194,13	309,82	42,48	602,15	188,22	138,17
Participação do Pará no PIB e VAB do Brasil em 2002		1,78	1,18	1,88	4,25	1,83	1,44	2,41
Participação do Pará no PIB e VAB do Brasil em 2020		2,84	1,78	3,00	4,54	5,67	1,60	3,28
Participação do Sudeste do Pará no PIB e VAB do Pará em 2002		26,00	17,77	26,89	37,07	40,36	17,05	21,63
Participação do Sudeste do Pará no PIB e VAB do Pará em 2020		47,60	27,64	49,42	34,44	76,57	30,01	25,61

Fonte: IBGE (2002-2020), Contas Regionais. Elaboração nossa, 2023.

* VAB - Valor Adicionado Bruto.

** VAB da administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social.

Os dados são representativos para demonstrar a maior participação do estado do Pará e do Sudeste Paraense na produção nacional, bem como atestar que muito embora a região seja caracterizada pela expansão do agronegócio vinculado especialmente na criação bovina e na produção de soja, há uma redução da importância relativa do setor na produção do Sudeste paraense. O VAB da agropecuária chega a reduzir sua participação relativa no VAB do setor no estado. O próprio crescimento total, em valores constantes de 2020, mostra que a agropecuária cresce somente 42,48% na região, variação menor que a observada no estado e no país.

É inegável que a mineração, seja pelo aumento do quantum extraído seja pela variação dos preços e do câmbio, vai ampliar sua importância regional e colocar o Sudeste paraense no centro da produção nacional. Ampliação da produção nas principais minas da serra dos Carajás, expansão do projeto S11D no município de Canaã dos Carajás, incorporação de novos projetos de mineração em municípios que até então só se vinculavam ao agronegócio e à produção agrícola familiar são os fatores que caracterizam a expansão da mineração na região, especialmente de ferro, mas também de cobre, manganês e outros minérios. A diferença de exportação dos setores coloca a indústria extrativa mineral exportadora como principal mecanismo de geração de valor na região e no estado. Não por acaso a participação de toda a indústria do Sudeste paraense no VAB industrial do estado do Pará saltou de 40,36% para 76,57% entre 2002 e 2020.

A volatilidade dos preços a nível internacional, apesar do setor exportador crescer continuamente, reduz e amplia a participação das exportações regionais no total nacional permanentemente. Segundo as Estatísticas do Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o total exportado pelo Sudeste paraense em 2002 representou, em dólares, 1,5% do total exportado pelo Brasil, enquanto que em 2022 esta participação ficou em 5,1%, sendo o melhor momento da região em 2021, com 9,2% de participação relativa no total nacional. Especificamente a exportação de minérios representou em 2002 a participação de 11% no total nacional do setor, enquanto que em 2022 ficou

em 16,1%, mesmo tendência de 2023, até o mês de novembro, e significativamente distante das participações do setor nos anos de 2020 e 2021, 29,7 e 27,7%, respectivamente. Mesmo antes da pandemia, os preços do minério em 2019 levaram a participação do Sudeste paraense no total de minérios exportado pelo Brasil a 24,2%.

Os dados de variação média anual atestam o crescimento substancial dos setores produtores de bens de origem animal e vegetal no Pará e no Sudeste paraense. Em todas as comparações, as taxas de crescimento anual são superiores à nacional. A entrada da soja no Sudeste paraense e em outras regiões do estado do Pará é o principal motivo do crescimento do valor e *quantum* exportado dos produtos de origem vegetal. Exemplificando, entre 2022 e 2023 a exportação de soja em grão cresceu 21,4%, chegando a US\$ 1,14 bi, representando uma variação de 109% em relação a 2021. A soja e seus derivados que já competem pela segunda posição das exportações do Sudeste paraense, se isolaram nos dois últimos anos em relação à produção bovina e seus derivados. A produção de origem animal é basicamente de carne bovina, e apresenta um crescimento também relevante. Porém, é importante constatar que é a mineração que, de longe, se apresenta como principal produto exportado na região do Sudeste paraense, como se percebe nas participações relativas do total exportado nacional na Tabela 2.

Importa agora relacionar esta estrutura produtiva vinculada à exportação de *commodities* com a geração de empregos. Os dados de emprego em salário derivado das ocupações formais, extraídos do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego, dão a dimensão de como os setores exportadores da região dinamizaram o mercado de trabalho. Apesar de alterações metodológicas da base de dados CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, que passou a incorporar os totais dos dados de contratos temporários por meio da plataforma *eSocial*, do Governo Federal, as análises de fluxos mensais e anuais ficaram prejudicadas. Porém, como trabalhamos diretamente com os estoques anuais de empregos, por meio da RAIS, optamos pela inclusão dos anos de 2020 e 2021, ainda que o Novo Caged tenha passado a agregar as

informações a partir de janeiro de 2020.

Tabela 2 – Valor e *quantum* exportado total e dos principais setores exportadores da região – Brasil, Pará e Sudeste Paraense, 2002 a 2020 em US\$ (FOB)

Exportação total		Valor exportado (%)	Quantum exportado (%)
Variação média anual entre 2002 e 2022	Brasil	9,0	4,7
	Pará	12,0	5,9
	Sudeste Paraense	16,1	6,3
Participação do Pará no Total exportado pelo Brasil em 2002		3,7	-
Participação do Pará no Total exportado pelo Brasil em 2022		6,4	-
Participação do Sudeste paraense no Total exportado pelo Brasil em 2002		1,5	-
Participação do Sudeste paraense no Total exportado pelo Brasil em 2022		5,1	-
Exportação de produtos minerais		Valor exportado (%)	Quantum exportado (%)
Variação média anual entre 2002 e 2022	Brasil	9,0	4,7
	Pará	12,0	5,9
	Sudeste Paraense	16,1	6,3
Participação do Pará no Total exportado pelo Brasil em 2002		14,8	-
Participação do Pará no Total exportado pelo Brasil em 2022		16,5	-
Participação do Sudeste paraense no Total exportado pelo Brasil em 2002		11,0	-
Participação do Sudeste paraense no Total exportado pelo Brasil em 2022		16,1	-

Exportação de produtos de origem animal		Valor exportado (%)	Quantum exportado (%)
Variação média anual entre 2002 e 2022	Brasil	10,9	5,4
	Pará	17,2	15,3
	Sudeste Paraense	26,0	15,9
Participação do Pará no Total exportado pelo Brasil em 2002		1,1	-
Participação do Pará no Total exportado pelo Brasil em 2022		3,3	-
Participação do Sudeste paraense no Total exportado pelo Brasil em 2002		0,1	-
Participação do Sudeste paraense no Total exportado pelo Brasil em 2022		1,9	-
Exportação de produtos de origem vegetal		Valor exportado (%)	Quantum exportado (%)
Variação média anual entre 2002 e 2022	Brasil	14,1	9,5
	Pará	19,2	24,5
	Sudeste Paraense	59,7	67,6
Participação do Pará no Total exportado pelo Brasil em 2002		1,2	-
Participação do Pará no Total exportado pelo Brasil em 2022		2,9	-
Participação do Sudeste paraense no Total exportado pelo Brasil em 2002		0,0	-
Participação do Sudeste paraense no Total exportado pelo Brasil em 2022		1,6	-

Fonte: MDIC (2002-2022), Estatísticas do Comércio Exterior. Elaboração nossa, 2023.

*Produtos não madeireiros.

Os dados de total de empregos formais para o ano de 2021, por setor do IBGE, e os dados de variação destes montantes ao longo de alguns anos chave, nos mostram como a conjuntura econômica e institucional afetam diretamente o mercado de trabalho. Basta observarmos a comparação feita entre Sudeste paraense e Brasil na tabela 03 abaixo que percebemos que há uma dinâmica parecida de geração de empregos, ao mesmo tempo em que se percebe o destaque de alguns setores.

Tabela 3 – Total de empregos formais em 2021 e variação anual de empregos formais entre anos selecionados - Brasil e Sudeste paraense, 2006, 2013 e 2021

	Brasil			Sudeste Paraense		
	Total de empregos formais em 2021	Variação anual do número de empregos formais entre 2006 e 2021 (%)	Variação anual do número de empregos formais entre 2013 e 2021 (%)	Total de empregos formais em 2021	Variação anual do número de empregos formais entre 2006 e 2021 (%)	Variação anual do número de empregos formais entre 2013 e 2021 (%)
Extrativa mineral	243.993	1,5	-0,4	20.591	7,7	1,5
Indústria de transformação	7.615.740	0,8	-0,4	27.879	-0,4	0,1
Serviços industriais de utilidade pública	474.536	1,7	0,3	1.651	-1,0	1,7
Construção Civil	2.150.249	2,3	-1,5	31.433	7,6	0,9
Comércio	9.519.763	2,2	0,0	56.623	4,0	0,7
Serviços	18.218.425	2,6	0,5	64.852	7,2	2,9
Administração Pública	8.977.222	0,8	-0,2	60.676	2,1	-0,6

	Brasil		Sudeste Paraense			
	Total de empregos formais em 2021	Varição anual do número de empregos formais entre 2006 e 2021 (%)	Varição anual do número de empregos formais entre 2013 e 2021 (%)	Total de empregos formais em 2021	Varição anual do número de empregos formais entre 2006 e 2021 (%)	Varição anual do número de empregos formais entre 2013 e 2021 (%)
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	1.528.943	0,6	0,2	21.282	0,5	0,4
Total	48.728.871	1,7	0,0	284.987	3,5	0,8

Fonte: TEM (2006-2021), RAIS/CAGED. Elaboração nossa, 2023.

A dinâmica de geração de empregos formais na primeira década do século XXI se difere, especialmente na contratação da indústria extrativa mineral - 7,7% entre 2006 e 2021 - e na construção civil - 7,6% entre 2006 e 2021 da região. Percebe-se o arrefecimento das contratações a partir de 2013, ano em que se inicia um ajuste econômico no segundo governo de Dilma Rousseff que, aliado ao avanço de rupturas institucionais do judiciário, por meio da Operação Lava Jato e de outras medidas nas instâncias superiores, leva ao processo de *impeachment* da presidenta em 2016 (Marquetti; Hoff; Miebach, 2016).

Importante também é considerar que, em acordo com os dados preliminares do Censo Demográfico de 2022, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), temos uma variação média anual da população total do Sudeste paraense entre 2000 e 2022 de 1,9%, enquanto que entre 2010 e 2022 esta variação média anual ficou em 0,77%. Ou seja, dentro do período de abrangência dos Censos Demográficos, o crescimento dos vínculos formais entre 2006 e 2021 foi superior à variação da população total entre 2000 e 2022. Porém, esta média de ampliação do estoque de empregos

formais ao longo dos últimos anos rebaixou ao ponto de se aproximar da variação do incremento populacional entre 2010 e 2022.

Na sequência é importante destacar também como que os setores se comportaram em termos de variação da remuneração média. Estes dados são relevantes na medida em que, em momentos distintos no período de ampliação da demanda internacional por *commodities*, é possível perceber se houve um acompanhamento dos ganhos de remuneração das/os trabalhadoras formais, especialmente nos setores que estão diretamente vinculados ao setor exportador.

Tabela 4 – Remuneração média por horas trabalhadas e variação do salário médio real, Brasil e Sudeste paraense, 2002 a 2021

	Brasil						
	Remuneração por horas trabalhada (R\$=2021) (R\$)				Variação Percentual do salário médio real* (R\$=2021) (%)		
	2002	2006	2013	2021	Entre 2002 e 2021	Entre 2006 e 2021	Entre 2013 e 2021
Extrativa mineral	97,43	158,89	198,77	155,28	54,9	-3,7	-23,0
Indústria de transformação	56,32	62,01	75,29	67,98	17,5	6,7	-11,8
Serviços industriais de utilidade pública	118,50	125,25	133,56	116,08	-3,9	-9,5	-15,2
Construção Civil	43,25	48,22	64,88	53,59	20,3	7,8	-19,8
Comércio	36,59	40,48	51,74	50,47	34,1	21,3	-4,8
Serviços	65,82	67,80	80,92	76,96	13,0	10,2	-7,9
Administração Pública	93,13	103,54	131,45	129,96	38,9	23,7	-2,1
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	27,28	32,44	46,75	45,97	67,2	40,4	-2,4

	Brasil						
	Remuneração por horas trabalhada (R\$=2021) (R\$)				Variação Percentual do salário médio real* (R\$=2021) (%)		
	2002	2006	2013	2021	Entre 2002 e 2021	Entre 2006 e 2021	Entre 2013 e 2021
Total	61,24	66,88	81,21	76,39	21,3	12,6	-7,4

	Sudeste Paraense						
	Remuneração por horas trabalhada (R\$=2021) (R\$)				Variação Percentual do salário médio real (R\$=2021) (%)		
	2002	2006	2013	2021	Entre 2002 e 2021	Entre 2006 e 2021	Entre 2013 e 2021
Extrativa mineral	123,77	106,38	193,09	135,93	5,9	23,3	-29,7
Indústria de transformação	25,29	36,18	50,44	50,10	93,6	36,4	-2,5
Serviços industriais de utilidade pública	180,75	125,22	195,97	147,88	-16,1	18,0	-24,4
Construção Civil	47,83	58,02	71,28	56,79	16,4	-3,9	-21,5
Comércio	30,00	31,35	43,51	44,86	45,1	39,5	1,0
Serviços	43,99	47,96	61,72	57,03	26,6	16,2	-8,9
Administração Pública**	42,04	50,22	72,52	92,74	116,0	79,6	20,9
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	25,16	28,81	40,69	42,63	68,7	47,5	4,5

Fonte: RAIS/CAGED, MTE, 2006 a 2021. Elaboração dos autores.

* Salários reais calculados por meio do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. Fonte: IPCA, IBGE, 2002 a 2021. Elaboração dos autores.

** Administração pública desconsidera, para o Sudeste paraense e Pará assalariados de setores do estado do Pará com sede em Belém e de setores da administração federal com sede em Brasília.

Percebe-se na Tabela 4 acima que a indústria extrativa mineral, os serviços industriais de utilidade pública e a administração pública são os setores que melhor remuneram a nível de Brasil e a nível de região, para o ano de 2021. Porém, o setor extrativo mineral, no Sudeste paraense não apresenta a mesma evolução no salário pago em relação às horas trabalhadas. A variação média anual do salário real entre 2013 e 2021 de -29,7% justifica esta queda. Interessante notar que, a nível de Brasil, todos os setores apresentam perda salarial em relação aos preços de 2021. Porém, serão os setores industriais que vão apontar maiores perdas. O mesmo ocorre no Sudeste paraense, à exceção da indústria de transformação, por conta de uma base salarial historicamente baixa.

De igual forma à indústria de transformação, a remuneração média para empregos formais do setor agropecuário é historicamente baixa, permanecendo a mais baixa remuneração por hora trabalhada entre todos os setores. Por isso que se verifica um aumento médio anual inclusive entre 2013 e 2021. No geral, o que se percebe é que os dois setores de base de exportação apresentam comportamentos distintos em termos de remuneração dos assalariados ao longo dos últimos anos. Enquanto que a indústria extrativa mineral vai estar no topo da remuneração média por horas trabalhadas, o setor agropecuário vai apresentar um comportamento de resapamento salarial. As formas que os capitais se organizam a cada setor, com o primeiro resultante de empresas transnacionais e o segundo resultante de capitais regionais, de modo geral, vai influenciar diretamente nestes resultados. Ainda, as exportações de alimentos de origem animal e vegetal apresentam um percurso que envolve empresas comerciais que intermedeiam a produção na fazenda com os mercados a nível global. Comportamento não verificado nas transnacionais do setor mineral, especialmente a empresa Vale S.A, principal exportadora de minério da região.

4. Considerações Finais

A análise abrangente da economia do Pará e, em particular, da região de Carajás, revela uma complexa teia de dinâmicas que caracterizam não apenas a integração regional, mas também os desafios significativos enfrentados por essa parte da Amazônia brasileira. A dualidade entre a produção primária voltada para a exportação e as ocupações informais, evidenciada no perfil econômico paraense, destaca a necessidade premente de se repensar o modelo adotado. A diversificação recente, marcada pelo crescimento em setores como soja, palma e minérios, oferece novas perspectivas econômicas, mas não está isenta de dilemas relacionados à sustentabilidade e impactos socioeconômicos, como a concentração de terra e o deslocamento de comunidades.

A região de Carajás emerge como um microcosmo dessas dinâmicas, sintetizando não apenas os processos econômicos, mas também os desafios sociais e ambientais. A exploração intensiva de recursos naturais, especialmente a mineração, conecta-se às demandas do capitalismo financeiro, ampliando a fronteira do agronegócio e gerando tensões nas relações sociais. O fenômeno, emblemático de um padrão de desenvolvimento periférico, evidencia não apenas a dependência econômica, mas também a urgência de uma revisão crítica das políticas públicas e as práticas dos setores privados.

O desafio futuro transcende a mera análise econômica, estendendo-se à compreensão aprofundada das condições de trabalho, segurança laboral e direitos dos trabalhadores. Num contexto de subdesenvolvimento na fase neoliberal, a região de Carajás é um palco para reflexões teóricas e práticas sobre a integração regional e os impactos da reestruturação produtiva. A definição espacial da região, historicamente ligada ao processo de reocupação espacial e reestruturação produtiva desde os anos 1960/70, destaca a necessidade de abordagens críticas diante das transformações ocorridas durante a Ditadura Militar e da ampliação da demanda global por

commodities.

Ao longo do texto, este trabalho buscou contribuir para esse entendimento ao alinhar reflexões teóricas de autores como Celso Furtado e Wilson Cano com evidências de dados secundários, proporcionando uma análise profunda das relações entre planejamento, questão regional e uso da força de trabalho. O caminho adiante implica não apenas em estratégias econômicas mais sustentáveis, mas também na promoção da inclusão social, considerando os desafios urbanos emergentes e os impactos nas comunidades locais. Em última análise, a região de Carajás serve como um laboratório rico para compreender as complexidades do desenvolvimento regional na Amazônia brasileira e, mais amplamente, nas regiões brasileiras que enfrentam a fronteira agromineral.

A análise da estrutura produtiva voltada para a exportação de *commodities* na região de Carajás destaca sua influência significativa na dinâmica do mercado de trabalho. Utilizando dados do RAIS e CAGED, a observação da geração de empregos formais revela uma relação estreita entre os setores exportadores e a dinamização do mercado de trabalho na região. Apesar das alterações metodológicas nos dados do CAGED, a inclusão dos anos de 2020 e 2021 permite uma análise da conjuntura econômica e institucional, evidenciando um arrefecimento nas contratações a partir de 2013, coincidindo com ajustes econômicos e institucionais.

A comparação entre o Sudeste paraense e o Brasil na primeira década do século XXI mostra padrões semelhantes na geração de empregos, com destaque para a indústria extrativa mineral e construção civil. Contudo, a partir de 2013, observa-se um declínio nas contratações, alinhado a eventos como a Operação Lava Jato e o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016. A análise da variação média anual da população total na região, em relação aos vínculos formais de emprego, sugere que o crescimento desses vínculos, embora tenha sido superior à variação populacional entre 2000 e 2022, diminuiu ao se aproximar da variação entre 2010 e 2022.

Além da quantidade de empregos, a remuneração média por horas trabalhadas apresenta nuances significativas entre os setores exportadores.

Enquanto a indústria extrativa mineral, os serviços industriais de utilidade pública e a administração pública se destacam como os setores melhor remunerados, a indústria extrativa mineral na região de Carajás registra uma queda acentuada na variação média anual do salário real entre 2013 e 2021. Por outro lado, o setor agropecuário, historicamente com menor remuneração, revela um aumento médio anual nesse período. A complexidade dessas dinâmicas salariais ressalta a necessidade de uma abordagem crítica para compreender os impactos da produção de *commodities* na região de Carajás.

Referências

AMIN, Miguel Mario. A Amazônia na geopolítica mundial dos recursos estratégicos do século XXI. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 107, p. 17-38, 2015.

ARUTO, Pietro Caldeirini. *A formação socioespacial dependente a partir da superexploração da força de trabalho: uma abordagem metodológica*. 2015. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2015.

BECKER, Bertha Koiffmann. Revisão das Políticas de Ocupação da Amazônia: é Possível Identificar Modelos para Projetar Cenários? *Parcerias Estratégicas*, n. 12, p. 135-159, set. 2001.

CANO, Wilson. Amazônia: da crise à integração atípica e truncada. *América Latina en la historia económica*, v. 20, n. 2, p. 67-95, 2013.

CANO, Wilson. Furtado: a questão regional e a agricultura itinerante. In: CANO, W. (Org.). *Ensaios sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2002.

- CANO, Wilson; GUIMARÃES NETO, Leonardo. Questão regional no Brasil: evolução histórica. *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, v. 2, 1986.
- CARDOSO, A.; CÂNDIDO, L.; MELO, A. Canaã dos Carajás: Um Laboratório sobre as circunstâncias da urbanização, na periferia global e no alvorecer do Século XXI. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 20, n. 1, p. 121-140, 2018.
- COSTA, Francisco de Assis. Mercado de terras e trajetórias tecnológicas na Amazônia. *Economia e Sociedade*, v. 21, n. 2, p. 245-273, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000200002>.
- FELIX, G. *O real papel das empresas multinacionais no mundo atual*. São Paulo: Toth, 2020.
- FRIEDMAN, John. *Planificación en el ámbito público*. Madrid: MAP, 1991.
- FURTADO, Celso. Development and stagnation in Latin America: a structuralist approach. *Studies in Comparative International Development*, v. I, n. 11, p. 159-175, 1965.
- GUMIERO, Rafael. O FNO na região Amazônica de Carajás: aprofundando o caráter primário e deletério da economia regional. *Revista do NAEA*, v. 25, n. 4, p. 307-331, 2022.
- HARVEY, David. *Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- IBGE. *Contas Regionais*. 2002-2020.
- IBGE. *Censos Demográficos*. 2000; 2010; 2022.
- MARQUETTI, Adalmir; HOFF, Cecilia; MIEBACH, Alessandro. Lucratividade e distribuição: a origem econômica da crise política brasileira. *Anais do [...] Encontro Nacional de Economia Política*, v. 22, 2016. [S. d. t.].
- MDIC. *Estatísticas do Comércio Exterior*. 2002-2022.
- MTE. *RAIS/CAGED*. 2006-2021.
- MICHELOTTI, Fernando.; MALHEIRO, Bruno. Questão agrária e acumulação por espoliação na Amazônia. *Revista da Anpege*, v. 16, p. 635-674, 2020.

- MIRANDA, Humberto; MICHELOTTI, Fernando; GOMES JÚNIOR, Evaldo. Crise e impasses estruturais na Amazônia brasileira: algumas notas sobre a problemática do avanço da fronteira pós-1970. In: SANTOS, Adroaldo Quintela; *et al.* (Orgs.). *Wilson Cano: A questão regional e urbana no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Expressão Popular; ABED, 2021.
- MONTEIRO, Maurílio de Abreu; BAHIA, Mirleide Chaar. CASTRO, Edna Maria Ramos. Modernização caricata e acumulação capitalista na Amazônia: o caso da região de Carajás. *Revista do NAEA*, v. 25, n. 4, p. 11-34, 2022.
- MONTEIRO, Maurílio de Abreu; SILVA, Regiane Paracampos da. Expansão geográfica, fronteira e regionalização: a região de Carajás. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, n. 49, 2021.
- NETO OLIVEIRA, Thiago. As rodovias na Amazônia: uma discussão geopolítica. *Confins*, v. 501, p. 1-15, 2019.
- NOBRE, Carlos; *et al.* *Nova Economia da Amazônia*. (Relatório). São Paulo: WRI Brasil, 2023. Disponível em: www.wribrasil.org.br/nova-economia-da-amazonia. Acesso em: set. 2023.
- OJIMA, Ricardo; MARTINE, George. Resgates sobre População e Ambiente: Breve Análise da Dinâmica Democrática e a Urbanização nos Biomas Brasileiros. *Ideias*, n. 5, p. 55-70, 2012.
- OSORIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: OSORIO, J. *et al.* (Orgs.). *Padrão de reprodução do capital*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- RODRIGUES, Danuzia.; SILVA, Daniel. Pobreza na Amazônia brasileira e os desafios para o desenvolvimento. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 39, p. 1-4, 2023.
- SILVA, Daniel Nogueira, OLIVEIRA, Antonia Larissa Alves. Economia Política do Território: Interpretando a atuação da Vale S.A. em municípios minerais do Pará. *Revista de Políticas Públicas*, v. 27, n. 1, p. 134-153, 2023.
- THÉRY, Hervé; MELLO-THÉRY, Neli Aparecida. O sistema elétrico brasileiro. *Confins*, n. 26, p. 1-7, 2016.
- TRINDADE, José Raimundo Barreto. FERRAZ, Lucas Paiva. Acumulação por espoliação e atividade agropecuária na Amazônia Brasileira. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 67, p. 43-77, 2023.

Rodrigo Portugal*

Ministério do Planejamento e Orçamento
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Brasília, Distrito Federal, Brasil



Proposta de regiões de planejamento para a governança do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)

Recebido em: 12 dez. 2023

Aprovado em: 21 fev. 2024

Publicado em: 23 dez. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-6>

* Economista no Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil. Pesquisador Associado do Instituto de Economia Aplicada. Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; Mestre em Economia e graduado em Economia pela Universidade Federal do Pará. E-mail: rodrigo.portugal@ipea.gov.br
 <http://lattes.cnpq.br/0622746272130255>  <https://orcid.org/0000-0002-9423-6959>

Resumo

O texto analisa as regiões de planejamento para o centro-oeste do Brasil desde as primeiras iniciativas de planejamento regional com a marcha para o oeste, passando pela Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) até as atuais formas dadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O escopo é sugerir novos meios de regionalização, a partir da clusterização desenvolvida por meio do método histórico-estrutural, como proposto por Pires, Quaglio e Portugal (2022), que possam impactar as escolhas alocativas do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), um dos principais mecanismos de financiamento para a redução das desigualdades entre a região e o restante do Brasil.

Palavras-chave: Regionalização. Planejamento. Financiamento.

Rodrigo Portugal*

Ministry of Planning and Budget
Institute of Applied Economic Research
Brasília, Federal District, Brazil



Proposal for planning regions for the governance of the Constitutional Fund for Financing the Central-West (FCO)

Received: 12th Dec. 2023

Approved: 21st Feb. 2024

Published: 23rd Dec. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-6>

* Economist at the Ministry of Planning and Budget (Brazil). Associate Researcher at the Institute of Applied Economics (Brazil). PhD in Urban and Regional Planning from the Federal University of Rio de Janeiro; MSc and BSc in Economics from the Federal University of Pará. Email: rodrigo.portugal@ipea.gov.br

 <http://lattes.cnpq.br/0622746272130255>

 <https://orcid.org/0000-0002-9423-6959>

Abstract

The text analyzes the planning regions for the Central-West of Brazil from the first regional planning initiatives with the march to the West, through the Superintendence for the Development of the Central-West (SUDECO) to the current forms given by the National Policy for Regional Development (PNDR). The scope is to suggest new means of regionalization, based on the clustering developed through the historical-structural method, as proposed by Pires, Quaglio and Portugal (2022), that can impact the allocative choices of the Constitutional Fund for Financing the Central-West (FCO), one of the main financing mechanisms for reducing inequalities between the region and the rest of Brazil.

Keywords: *Regionalization. Planning. Financing.*

1. Introdução

As desigualdades regionais são persistentes no Brasil e continuam a demandar ações públicas no sentido de reduzi-las. Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) foram instrumentos criados pela Constituição Federal de 1988 no intuito de fomentar, por meio de crédito subsidiado, setores produtivos nas regiões mencionadas, em especial aos micro e pequenos empreendedores rurais e urbanos.

Anualmente são formuladas programações de desembolsos dos fundos constitucionais que, a rigor, seguem as diretrizes e prioridades orientadas por planos e políticas de desenvolvimento regional, que atualmente são a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e para o Centro-Oeste, o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO).

A política e os planos definem estrategicamente a alocação dos recursos financeiros dos fundos, no sentido de obter sinergias com demais instrumentos e instituições envolvidas. O foco dos Fundos Constitucionais é o apoio aos setores produtivos, enquanto da Política é multidimensional, isto é, o primeiro atenta para os transbordamentos econômicos, sociais e ambientais que o crédito subsidiado pode gerar, enquanto o segundo mira diretamente em indicadores socioeconômicos, vide a comparação entre a Lei complementar n.º 7.827/1989 (Fundos Constitucionais) e o Decreto n.º 9.810/2019 (PNDR).

Nesse sentido, torna-se necessária a formulação de regiões de planejamento que priorizem espaços com maior potencialidade produtiva ou maiores níveis de desigualdades multidimensionais. Historicamente, as prioridades foram construídas a partir de critérios econômicos, apesar dos objetivos amplos. Essa é uma contradição à própria ideia original das políticas de desenvolvimento regional, uma vez que no planejamento formulado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) em 1959, Celso Furtado escreveu: "modificar o curso dos acontecimentos [é dado] pelo

ataque simultâneo em um conjunto de frentes consideradas vitais” (SUDENE, 1967, p. 91).

Portanto, é preponderante a formatação de regiões de planejamento a partir de critérios multidimensionais que resgatem a formação histórico-estrutural do território e auxiliem no enfrentamento das desigualdades em amplas frentes, não apenas no meio econômico. Este foi um exercício feito por Pires *et al.* (2022) para Goiás e prosseguido neste texto para o Mato Grosso do Sul.

Diante do exposto, o objetivo do texto é apresentar regiões de planejamento construídas a partir de critérios histórico-estruturais para o Mato Grosso do Sul, problematizando com as formatações anteriores voltadas para o Brasil e para o Centro-Oeste. O escopo secundário é analisar como essa nova formatação pode contribuir para os mecanismos de governança do FCO representados pela resolução do Conselho Deliberativo (CONDEL) da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), que define as diretrizes e prioridades e pela programação financeira do fundo para 2022.

O texto se divide em uma primeira seção que problematiza as regiões de planejamento regional para o Centro-Oeste e uma segunda que apresenta o modelo baseado em variáveis multidimensionais para o Mato Grosso do Sul, analisando a possibilidade de aplicação nos instrumentos de governança do FCO.

2. Problematização das regiões de planejamento regional no Centro-oeste

As regiões de planejamento são construídas de acordo com uma lógica de atuação governamental, que para fins de redução das desigualdades regionais buscam dirimir diferenças intra e inter-regionais entre os territórios brasileiros.

No centro-oeste, as regionalizações mais robustas puderam ser

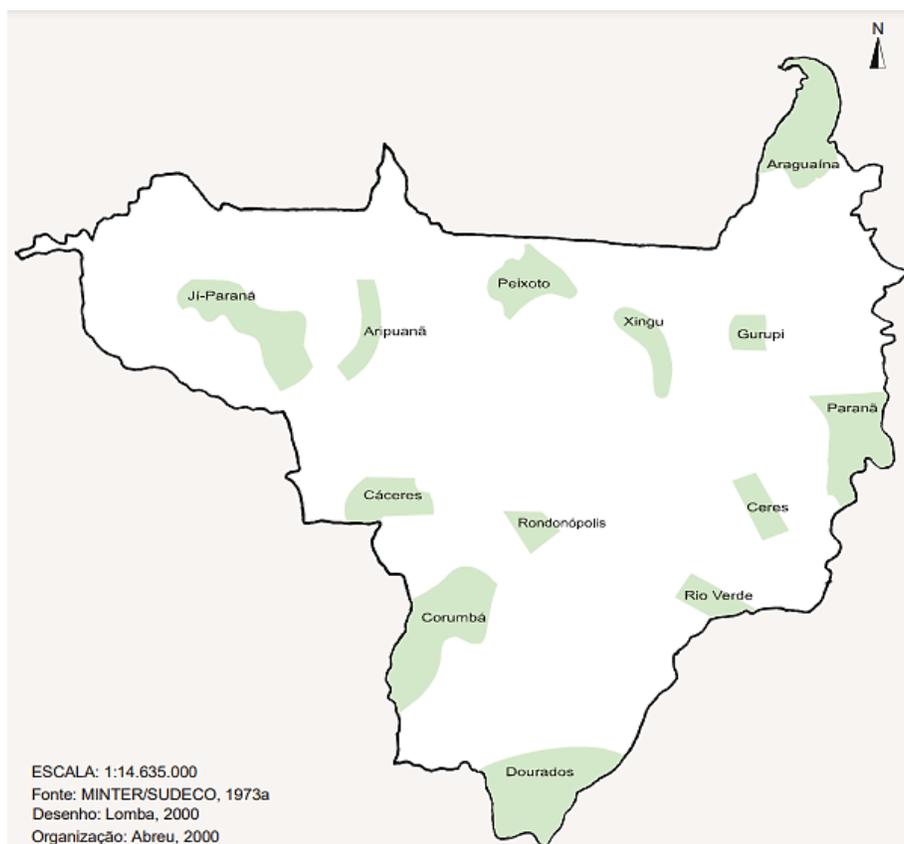
encontradas a partir da Fundação Brasil Central, criada nos anos 1940, sob o contexto da marcha para o oeste, com o objetivo de desbravar e colonizar os altos do Rio Araguaia, Xingu, Brasil central e ocidental (Decreto-Lei n.º 5.878, de 4 de outubro de 1943), mas que, de acordo com Steinberger (2000), ficou restrito às áreas de infraestrutura e colonização, basicamente construindo estradas de penetração.

A lógica se reconfigurou a partir da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959, com a entronização mais fundamentada da industrialização como estratégia de redução das desigualdades, no qual os problemas regionais estavam articulados aos nacionais (SUDENE, 1967).

O modelo se expandiu nos anos 1960 e outras superintendências foram criadas, a exemplo da SUDECO em 1967, suscitando a ideia de alinhamento nacional-regional nos planejamentos governamentais no intuito de incorporar os territórios à dinâmica capitalista brasileira (Cano, 2007).

Os planos de desenvolvimento regional enfatizavam aspectos econômicos para definir regiões prioritárias, olhando, sobretudo, a escala macrorregional. Abreu (2001, p. 88) cita que o primeiro plano elaborado pela SUDECO – o Plano de Desenvolvimento Econômico-Social do Centro-Oeste (PLADESCO) – definiu treze áreas-programa como prioritárias, ordenando prioridades nacionais às regionais através de aspectos econômicos, como incorporação de novas áreas de produção, povoamento e exportação, conforme abaixo:

Figura 1 – 13 áreas prioritárias do I PLADESCO



Fonte: 13 áreas prioritárias do I PLADESCO.

Áreas como Ji-Paraná, em Rondônia, Aripuanã, Peixoto, Xingu e Cáceres no Mato Grosso, Gurupi e Araguaína, na época em Goiás, foram escolhidas como passíveis da incorporação de novas áreas de produção e suscetíveis a receber incentivos fiscais da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), uma vez que a SUDECO não possuía

o instrumento.

Do mesmo modo, toda a região centro-oeste e principalmente Paraná em Goiás – hoje a região do entorno de Brasília – foram selecionadas para a fixação populacional, enquanto Cuiabá-Rondonópolis no Mato Grosso, Campo Grande-Dourados, no atual Mato Grosso do Sul, e Ceres-Anápolis, Rio Verde e Itumbiara em Goiás, seriam áreas direcionadas para produção voltada à exportação.

Nos anos 1970, o decreto n.º 75.320, de 24 de janeiro de 1975 criou o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), dentro do espectro dos “programas especiais” para desenvolver e modernizar as atividades agropecuárias, cujas áreas prioritárias foram definidas no II PLADESCO (desenhadas em colaboração da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA e dos governos estaduais), levando em consideração as áreas do I PLADESCO e os objetivos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

Áreas com características de cerrado, como o Triângulo Mineiro, Rio Verde em Goiás e Campo Grande-Três lagoas no atual Mato Grosso do sul, “foram consideradas viáveis e com grande potencial para a expansão da fronteira agropecuária brasileira” (Abreu, 2001, p. 147).

Freitag e Faria (2021) afirmam que as estratégias reconheciam o espaço regional como uma sobreposição de áreas econômicas e o seu encadeamento poderia gerar economias externas, surgimento de economias de escala e a dinamização da produção. Portanto, a lógica para a definição de áreas prioritárias era econômica e atrelada as concepções do Brasil como potência mundial.

Essa ideia se fragilizou nas décadas de 1980 e 1990, com o modelo de planejamento regional centralizado nas superintendências entrando em crise (Portugal; Silva, 2020). A própria SUDECO foi extinta em 1990 e com isso, foram sendo resinificadas as formas de se selecionar áreas prioritárias de atuação.

Na década de 1990, a principal região de planejamento formulada no Brasil com determinado foco regional se pautou no fluxo logístico para exportação por meio de grandes eixos de integração, representados nos Eixos

Nacionais de Integração (ENIDs). Neste documento, as regiões brasileiras foram subdivididas em 09, no qual foi possível identificar na região Centro-Oeste, os eixos Oeste, Araguaia-Tocantins e Sudoeste como alvos da atuação governamental.

De acordo com Nasser (2000) o estudo das ENIDs foi realizado pelo consórcio Transbrasiliana, formado por consultores nacionais, internacionais e pelo Banco ABN AMRO, uma diferença dos planejamentos anteriores realizados por instituições públicas. O seu principal objetivo foi a identificação de oportunidades de investimentos públicos e privados, integrando as regiões e as articulando aos mercados internacionais.

Para tanto, os critérios de seleção levaram em consideração dois aspectos: a) a existência de uma rede multimodal de transporte de carga, variável de acessibilidade; e b) possibilidades de estruturação produtiva interna, ou seja, identificação de atividades econômicas com potencialidade de inserção no eixo logístico.

As ENIDs serviram de insumo para o Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003, porém, durante sua vigência foram tecidas várias críticas se realmente aquele modo de planejamento se constituía em uma política de desenvolvimento regional, como citado por Araújo (1999), que defendeu a construção de uma política regional mais abrangente, além dos eixos logísticos.

Assim, em 2003 foi lançada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) com uma nova forma de regionalização focada no território. A PNDR foi iniciada em 2003, institucionalizada em 2007 (Decreto n.º 6.047/2007) e reformulada em 2019 (Decreto n.º 9.810/2019), adotando uma tipologia que levava em conta a renda (rendimento médio mensal por habitante) e o dinamismo econômico (taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais por habitante) para classificar territórios em alta, estagnada, dinâmica e baixa renda baseadas nas microrregiões geográficas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE).

O alvo da política seriam regiões dinâmicas, estagnadas e de baixa renda e o objetivo era fazer um reescalamento das políticas de

desenvolvimento regional, levando em consideração que o território apresentava desigualdades intra-regionais que precisavam ser reduzidas (Silva, 2015). Era uma diferença às políticas dos anos 1960 e 1970 focadas, sobretudo, nas macrorregiões e nas diferenças inter-regionais.

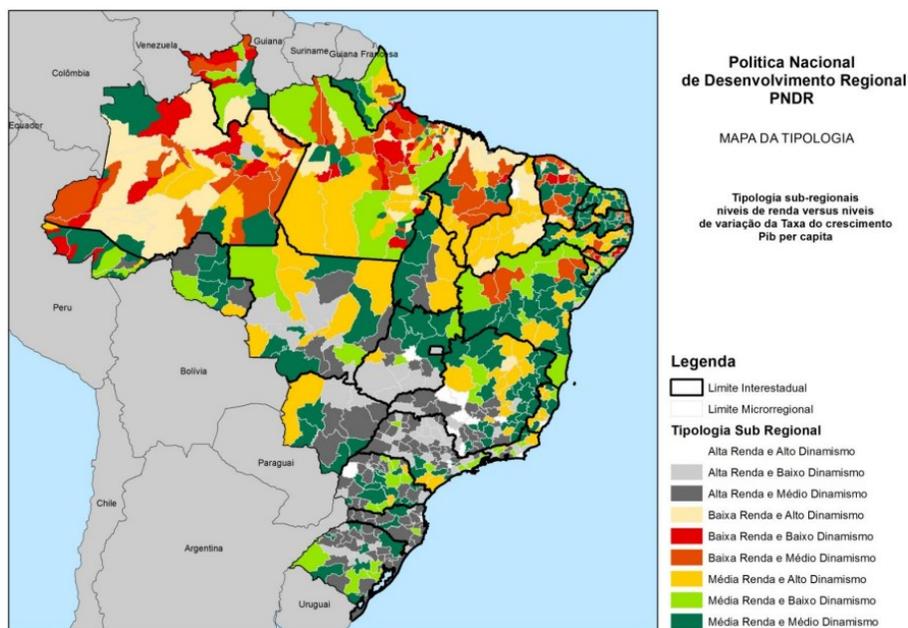
No centro oeste, notou-se que áreas como o norte de Goiás, o norte do Mato Grosso e o pantanal sul-matogrossense foram microrregiões com maior contingente de tipos dinâmicos e estagnados, enquanto as capitais dos estados (Cuiabá, Campo Grande e Goiânia), além do sul de Goiás, tinham prevalência de territórios de alta renda, não prioritários. Naquela tipologia, notava-se que o Centro-oeste não possuía microrregiões de baixa renda.

A tipologia perdurou até 2019, ao passo que Macedo e Porto (2018) criticaram a defasagem dos dados utilizados e mantidos (1991 e 2001), propondo a atualização com dados mais recentes, como o censo de 2010. Da atualização surgiu uma substancial modificação, na qual das 557 microrregiões, 207 teriam a sua classificação alterada e haveria um aumento no total de microrregiões de baixa renda no Brasil.

Oficialmente, a tipologia foi revisada em 2018, por meio do Decreto n.º 34, de 18 de janeiro de 2018, atualizando os dados e promovendo modificações além das realizadas por Macedo e Porto (2018). A nova classificação dividiu as microrregiões em alta, média e baixa renda e as subdividiu em alto, médio e baixo dinamismo. Assim, surgiram 09 novas classificações, combinando a renda (estoque) e o dinamismo econômico (fluxo).

A atualização levou em conta novamente critérios econômicos como o rendimento e a dinâmica produtiva, os atualizando e os subdividindo, e o foco da política se adaptou para regiões de baixa e média renda, independente do seu dinamismo, conforme exposto no mapa abaixo:

Figura 2 - Mapa da tipologia da PNDR atualizada pela Portaria MDR n.º 34/2018



Fonte: MI (2017).

A nova classificação buscou ampliar a escalas de análise. Para o Centro-oeste, o caso mais salutar foi a divisão de Goiás em um norte de média renda e médio dinamismo e um sul de alta renda e baixo dinamismo, o que não se via tão claramente na tipologia anterior. Portanto, a classificação ganhou refinamento, mas se manteve sob critérios econômicos.

Em paralelo, nos anos 2000 e 2010 planejamentos setoriais federais adotaram também regionalizações para sua ação, como o exemplo dos Territórios da Cidadania do Ministério da Cidadania em 2008, que segundo a avaliação realizada pelo Ministério da Integração Nacional (MI, 2011, p. 100) chegou a rivalizar com a PNDR no esforço territorialmente transversal e

integrativo das políticas federais.

Porém, a regionalização proposta era diversa da PNDR, ao selecionar prioridades espaciais de acordo com critérios de IDH, agricultura familiar, populações quilombolas, indígenas, organização social e beneficiários de programas sociais.¹ Isto é, utilizava métricas distintas, que por vezes faziam coincidir microrregiões prioritárias, a exemplo do Entorno de Brasília.

Nesse mesmo período, governos estaduais adotaram classificações próprias de regiões de planejamento. Goiás dispunha de 10 regiões de planejamento no PPA estadual de 2004-2007, oriundas de uma construção institucional e pouco homogênea, uma vez que a Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) do Distrito Federal e Entorno foi constituída por lei complementar federal (LC n.º 94, de 19 de fevereiro de 1998), a região metropolitana de Goiânia foi criada por lei complementar estadual (LC n.º 27 de dezembro de 1999), o norte e nordeste goiano delimitados por critérios socioeconômicos, espaciais e de investimento, enquanto as demais 06 regiões foram moldadas a partir de eixos rodoviários.²

No Mato Grosso do Sul, o planejamento foi mais articulado, pois foi criado o plano de desenvolvimento regional (2010-2030) que delimitou 09 regiões de planejamento, escolhendo regiões-alvo e as classificando como extremamente precária, muito precária, precária e estagnada (IPEA, s./d.), levando em conta critérios sociais e econômicos.

Porém, apesar das diversas experimentações, notou-se uma desarticulação entre as regiões de planejamento com foco sobre o desenvolvimento regional, no qual cada ente federativo desenvolveu metodologias próprias para delimitar regiões prioritárias, sem hierarquia sobre a ação pública federativamente coordenada.

1 Os critérios de regionalização adotados pelos Territórios da Cidadania podem ser acessados na publicação do Governo Federal. Disponível em: <https://bit.ly/38lnMU5>. Acesso em: 1º abr. 2022.

2 As informações estão disponíveis no sitio do Instituto Mauro Borges (IMB). Disponível em: <https://bit.ly/3J3HgJo>. Acesso em: 25 mar. 2022.

Outro ponto relevante foi o destaque dado aos indicadores econômicos para delimitação das regiões de planejamento explicitamente regionais no âmbito federal, apesar das experimentações no âmbito subnacional e das políticas setoriais.

3. Proposta de regionalização para a governança dos Fundos Constitucionais no Centro-Oeste

Os Fundos Constitucionais foram criados em 1988 e regulamentados em 1989, mas apresentaram dificuldades de operacionalização em quase todos os anos 1990 e atualmente vem passando por diversas mudanças legais (Lopes; Macedo; Monteiro Neto, 2021). A perspectiva mais clara de interligação dos fundos constitucionais aos planos e políticas de desenvolvimento regional se colocou a partir de 2007, quando se vinculou as tipologias da PNDR às prioridades espaciais do FCO nas programações anuais de financiamento.

A questão já colocada foi a utilização intensiva de critérios econômicos para a delimitação das prioridades espaciais da PNDR e conseqüentemente dos fundos constitucionais, mesmo com a natureza multidimensional da política. Nesse sentido, o estudo desenvolvido por Pires *et al.* (2022) buscou angariar novos elementos de seleção de áreas prioritárias, baseados em variáveis decorrentes da história e da estrutura das regiões, por meio do método histórico-estrutural desenvolvido pelos teóricos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

O escopo foi demonstrar graus de demanda no território para aporte de recursos com foco regional. Perguntas como: Qual a taxa de urbanização? Como é a acessibilidade física e bancária? Qual o nível de concentração fundiária? De vulnerabilidade econômica? Como variáveis socioeconômicas, bancárias se entrelaçam as variáveis produtivas para formação de clusters? Por meio destas perguntas se analisou condições multidimensionais que afetam o desenvolvimento regional em geral e a concessão de crédito em

particular.

O princípio foi demonstrar que territórios mais estruturados possuem necessidades diversas dos menos estruturados e a demanda por crédito (FCO) está interligada a demanda multidimensional (PNDR). Com isso, pode-se articular a concessão de crédito subsidiado aos demais tipos de gastos necessários no território, mesmo que não reembolsáveis e não investidos pela iniciativa privada.

A acessibilidade geográfica, à rede bancária, assim como a taxa de urbanização, são variáveis importantes para o crédito subsidiado ocasionar maiores efeitos, pois mostram redes de cidades e a capacidade de acesso social e produtivo. Significa demonstrar a demanda do território, a partir da acessibilidade, oferta bancária e dos equipamentos públicos oriundos da urbanização. Territórios com menores indicadores são suscetíveis não puramente a oferta de crédito, mas a ações concomitantes e articuladas para garantia de infraestrutura, melhoria de condições nas cidades e logística de comunicações.

Do mesmo modo, a estrutura fundiária visa captar condições de garantia para a concessão de crédito. Em áreas concentradas, haverá menos demandantes que ofereçam garantias, e conseqüentemente a estrutura será mais desigual. Por outro lado, a maior distribuição de terras, pode significar mais garantias e uma maior distribuição de riquezas no território. Essa é uma variável bastante utilizada pelos estudos da CEPAL para definir quebras de estruturas do subdesenvolvimento.

Assim, as variáveis estruturais se interligam à vulnerabilidade social da população e a intensidade produtiva do território, chaves para a política de concessão de crédito subsidiado regionalmente planejado. Concede-se a quem mais necessita, ao mesmo tempo que se mantém taxas baixas de risco ao mercado financeiro.

Em relação ao método, a seleção das regiões de planejamento seguiu a metodologia exposta em Pires *et al.* (2022) e Pires, Quaglio e Portugal (2022), auferidas de forma quali-quantitativa, utilizando a abordagem histórico-estrutural e técnicas de análise multivariada e inferência estatística para formação de agrupamentos (*clusters analysis*).

As variáveis selecionadas para formação dos *clusters* foram as seguintes:

- a) Acessibilidade geográfica – Índice de acessibilidade geográfica dos municípios formulado pelo IBGE em 2018;
- b) Acessibilidade bancária – Índice de distribuição espacial das agências bancárias. Construído com dados do ESTBAN (BACEN). Média do período de 2002 a 2018;
- c) Taxa de urbanização – Taxa de urbanização retirada do censo demográfico de 2010;
- d) Concentração fundiária – Indicador construído com dados do censo agropecuário de 2017 e metodologia do *Atlas do Espaço Rural Brasileiro* elaborado pelo IBGE em 2020;
- e) Índice de vulnerabilidade social – Índice de vulnerabilidade social, média dos anos de 2000 e 2010 elaborado pela IPEA em 2015;
- f) Estrutura produtiva (Intensidade tecnológica) – Indicador que reflete a intensidade tecnológica dos estabelecimentos presentes no município. Construído com dados da RAIS-estabelecimentos em 2010.

Os dados captados compreenderam o período de 2002 a 2018 e o estudo compreendeu 78 dos 79 municípios do estado do Mato Grosso do Sul, uma vez que não foi possível obter dados de Paraíso das Águas, fundado em 2013.

O Quadro 1 mostra os clusters para Mato Grosso do Sul, definidos em 7 tipos de territórios:³

3 Para mais informações sobre o método e as variáveis utilizadas, consultar Pires *et al.* (2022).

Quadro 1 – Perfis dos *clusters* identificados no Mato Grosso do Sul

Cluster	% dos municípios no estado*	Característica predominante	Região geográfica
C1	34,2	Municípios com maior vulnerabilidade social e menor concentração fundiária. Indicadores médios para variáveis de infraestrutura e estrutura.	Maior parte no Sul do estado, sobretudo, no entorno dos municípios do C6.
C2	31,6	Municípios com maior concentração fundiária e menor acessibilidade geográfica. Indicadores médios para variáveis de infraestrutura demográfica/financeira, estrutura produtiva e social.	Segue por uma faixa quase contínua que se inicia no Sudoeste e finaliza no Nordeste do estado.
C3	12,7	Municípios com maior vulnerabilidade social e indicadores menores para todas as demais variáveis de infraestrutura e estrutura.	Disperso no território, presente nas porções mais ao Sul do estado.
C4	10,1	Municípios com menor acessibilidade bancária, taxa de urbanização e intensidade tecnológica CNAE. Indicadores médios para acessibilidade geográfica, vulnerabilidade social e concentração fundiária.	Prevalece na região central do estado, no entorno mais ao Norte da capital Campo Grande.
C5	6,3	Municípios com maior concentração fundiária e acessibilidade bancária. Indicadores médios para as demais variáveis de infraestrutura física/demográfica e estrutura produtiva/social.	Compreende toda faixa Oeste do estado e próximo aos municípios de Dourados e Três Lagoas.
C6	2,5	Municípios com menor vulnerabilidade social e maiores acessibilidade geográfica/bancária, taxa de urbanização e intensidade CNAE. Concentração fundiária mediana.	Municípios de Dourados e Três Lagoas
C7	1,3	Municípios com menor vulnerabilidade social e maiores acessibilidade geográfica, taxa de urbanização e intensidade CNAE. Concentração fundiária e acesso bancário medianos.*	Capital Campo Grande

Fonte: Pires, Quaglio e Portugal (2022).

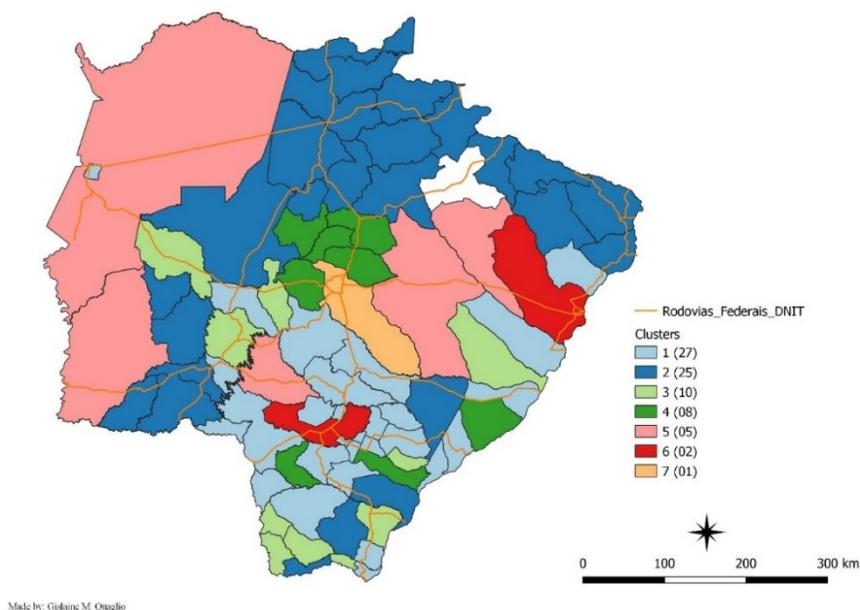
* Para o cálculo de representação da quantidade de municípios dos clusters dentro do foram considerados os 79 municípios que formam o estado.

** Apesar de ter apenas uma variável que distingue categoricamente o C6 e o C7, as médias são substancialmente diferentes, respectivamente, 1,542 e 0,626. Sendo

uma variável importante para compreender a distribuição do FCO.

Os *clusters* também podem ser visualizados no mapa do território de Mato Grosso do Sul abaixo.

Figura 3 - Mapa dos *clusters* formados para o Mato Grosso do Sul



Maio by: Gislaine M. Quaglio

Fonte: Pires; Quaglio; Portugal (2022).

Os *clusters* definidos no quadro e no mapa são sugestões de regiões de planejamento que mostram as condições histórico-estruturais do território do Mato Grosso do Sul para receber aportes de crédito subsidiado do FCO. O

intuito é demonstrar que o instrumento faz parte de uma política de desenvolvimento regional mais ampla que envolve variáveis multidimensionais além do campo econômico.

A proposta é uma sugestão de tipologia para adoção nos mecanismos de governança da PNDR no centro oeste, e em particular no Mato Grosso do Sul. Assim, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, titular da governança da PNDR, e o CONDEL da SUDECO, Ministério do Desenvolvimento Regional e Banco do Brasil, administradores do FCO, podem utilizar as regiões sugeridas como prioridades espaciais nos planejamentos construídos anualmente nas diretrizes, prioridades e programas de financiamento do FCO.

Desde 2019, as formas de priorização nos programas de financiamento anuais são dadas pela nova tipologia da PNDR, definindo regiões de média e baixa renda, independente do dinamismo, como prioritárias.⁴

O planejamento se transmuta em execução do FCO quando os territórios priorizados auferem fator de localização de 0,9, uma variável componente da formação da taxa de juros do FCO para os municípios. Em territórios não prioritários o valor é de 1,1. Logo, municípios prioritários possuem possibilidade de menores taxas de juros no FCO.

A segunda vantagem de estar no rol de prioridades espaciais é que empreendimentos de MEI/Micro/Pequeno, Pequeno-Médio e médio em áreas prioritárias podem financiar entre 80% e 90% dos investimentos, enquanto empreendimentos em regiões não prioritárias podem captar até 60% dos

4 Contudo, esta não é a única forma de priorização espacial. A resolução CONDEL/SUDECO n.º 107, de 13 de agosto de 2021 mostra que as prioridades espaciais do FCO para 2022 são: municípios classificados em baixa e média renda, independente do seu dinamismo; municípios integrantes da faixa de fronteira; da RIDE/DF e entorno; além dos empreendimentos localizados no meio rural, com foco na produção orgânica; no meio urbano; e afetados pela estiagem e queimadas na planície pantaneira.

investimentos, a depender do caso.⁵

Com a nova metodologia, se propõe um escalonamento nas áreas prioritárias e um alinhamento a outros recursos. Os fatores de localização seriam subdivididos de acordo com o número de *clusters* formados nos estados – no Mato Grosso do Sul são 7 – e não apenas em dois, como atualmente. A título de exemplo, o *cluster* C6, formados por municípios como Dourados e Três Lagoas, que possuem menor vulnerabilidade social e maior acessibilidade geográfica/bancária, taxa de urbanização e intensidade tecnológica teria fator de localização mais elevado.

Por outro lado, o *cluster* C3 formado por municípios com indicadores mais frágeis (maior vulnerabilidade social e indicadores menores para todas as demais variáveis de infraestrutura e estrutura) teria fator de localização mais reduzido.

Porém, a principal alteração seria na segunda vantagem. *Clusters* com acessibilidade geográfica e taxa de urbanização reduzida, como o C2, teriam um fator de localização menor aliado a um percentual de investimento de até 100% para o programa de infraestrutura. *Clusters* com maior concentração fundiária, como o C5, teriam fator de localização menor e aportes de até 100% no programa PRONAF Reforma Agrária.

O percentual de investimento seria alinhado a demanda do território. Municípios com maior demanda de infraestrutura teriam maior percentual de investimentos para esta linha, assim como, municípios com menor intensidade produtiva e tecnológica, teriam maior percentual de investimento. São exemplos onde cada programa delimitado na programação anual do FCO seria direcionado pela demanda no território, balizada em indicadores histórico-estruturais e nas políticas e planos regionais de desenvolvimento. O escopo seria formar *clusters* menos desiguais e obter maior coesão territorial.

5 As informações estão dispostas na Programação Anual de Financiamento do FCO 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3NGM4rO>. Acesso em: 24 mar. 2022.

Do mesmo modo, regiões onde o FCO não seria a opção mais adequada para reduzir desigualdades territoriais, a gestão da PNDR utilizaria recursos reembolsáveis ou não reembolsáveis complementares para formar uma política pública mais robusta e combater as dificuldades estruturais nas regiões brasileiras, neste caso particular, no estado do Mato Grosso do Sul.

Portanto, os gastos do FCO seriam conectados aos demais gastos da PNDR, por meio de despesas sociais, em infraestrutura viária, bancária, melhorias urbanas, todos articulados à indução produtiva fomentada pelo FCO. Seria uma forma de demonstrar uma visão integrada sobre o desenvolvimento regional para além do FCO como único instrumento para reduzir as desigualdades intra e inter-regionais no centro oeste brasileiro.

4. Considerações Finais

O texto buscou propor regiões de planejamento regional a partir de variáveis histórico-estruturais estatisticamente agregadas em *clusters*, em contraponto às variáveis econômicas utilizadas até então. A ideia foi incorporar a metodologia à definição das prioridades espaciais direcionadas pela governança do FCO para Mato Grosso do Sul.

A concepção é tornar mais alinhados os dispêndios de recursos do FCO aos objetivos multidimensionais que os planos e as políticas de desenvolvimento regional se propõem, por meio da delimitação de uma demanda territorial, não somente econômica, mas historicamente construída. Na formação dos *clusters* estiveram agrupados níveis de urbanização, acessibilidade, infraestrutura bancária, vulnerabilidade social e a intensidade tecnológica das regiões do Mato Grosso do Sul.

A articulação ressalta que os FCO estão dentro da PNDR e não é paralelo, com níveis de governança e institucionalidades distintas. Muito se avançou com a adoção dos municípios abrangidos pela tipologia da PNDR como prioritários nas programações dos fundos, contudo, o alcance ainda é tímido, uma vez que ainda não é possível visualizar subdivisões mais amplas

que permitam taxas de juros diferenciadas e percentuais de investimentos maiores, apenas citando os casos já perpassados do planejamento para a execução do FCO.

Nesse sentido, o texto serve como uma proposta, mas também como uma problematização dos direcionamentos de políticas e instrumentos que se pretendem redutores das desigualdades territoriais no Brasil.

Referências

ABREU, Silvana de. *Planejamento governamental: A SUDECO no espaço Mato-Grossense. Contexto, propósitos e contradições*. 2001. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 30 n. 2, 1999.

MI. Ministério da Integração Nacional. *PNDR: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: MI, 2011.

CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. São Paulo: UNESP, 2007.

FREITAG, Patrícia; FARIA, Rodrigo Santos. O planejamento regional no centro-oeste brasileiro: Ações da Sudeco e a região geoeconômica de Brasília. *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, v. 19, 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs – Mato Grosso do Sul*. (Relatório de Pesquisa). Brasília: IPEA, [s. d.].

- LOPES, Guilherme Carneiro Leão de Albuquerque; MACEDO, Fernando César de; MONTEIRO NETO, Aristides. Propostas recentes de mudanças nos fundos constitucionais de financiamento: Em curso a desfiguração progressiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 17, n. 3, 2021.
- MACEDO, Fernando Cezar; PORTO, Leonardo Rodrigues. Proposta de Atualização das Tipologias da PNDR: nota metodológica e mapas de referência. *Texto para Discussão*, IPEA, Brasília, n. 2.414, set. 2018.
- MI. Ministério da Integral Nacional. Nota Técnica n.º 52 - CGMA/DPDR/SDR/MI, de 30 de novembro de 2027. Disponível em: <https://bit.ly/36GLjxT>. Acesso em: 25 mar. 2022.
- NASSER, Bianca. Economia Regional, Desigualdade Regional no Brasil e o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. *Revista do BNDES*, v. 7, n. 14, p. 145-178, 2000.
- PIRES, Murilo; VASCONCELOS, Ronaldo; QUAGLIO, Gislaine; PORTUGAL, Rodrigo. Avaliação do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) do estado de Goiás: Ensaio metodológico. *Texto para discussão*, IPEA, Brasília, n. 2.730, jan. 2022.
- PIRES, Murilo; QUAGLIO, Gislaine; PORTUGAL, Rodrigo. Alcances, limites e avanços do fundo constitucional de financiamento do centro-oeste: uma análise espaço-estrutural das regiões imediatas do estado de mato grosso do sul. *Texto para discussão*, IPEA, Brasília, n. 2.803, out. 2022.
- PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone Affonso da. *História das Políticas Regionais no Brasil*. Brasília: IPEA, 2020.
- SILVA, Simone Affonso da. PNDR e o Planejamento Regional Brasileiro no Início do Século XXI. *Texto para Discussão*, IPEA, Brasília, n. 2.150, nov. 2015.
- STEINBERGER, Marília. Região centro-oeste: uma visão geopolítica. *Sociedade e Cultura*, v. 3, n. 1-2, p. 31-49, 2000.
- SUDENE. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Recife: Sudene, 1967. Disponível em: <https://www.bit.ly/379mbzV>. Acesso em: 31 mar. 2022.

Fernando Mesquita*

Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis, Santa Catarina, Brasil

André Tosi Furtado**

Universidade Estadual de Campinas
Campinas, São Paulo, Brasil



Desigualdades socioespaciais no ensino superior brasileiro: um estudo da engenharia, computação, agricultura e da saúde

Recebido em: 26 nov. 2023

Aprovado em: 11 maio 2024

Publicado em: 23 dez. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-7>

* Professor Adjunto da Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Geociências. Doutor e Mestre em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas; graduado em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: fernandomesquita@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/0116848016427400>  <https://orcid.org/0000-0002-8192-2263>

** Professor Titular da Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Departamento de Política Científica e Tecnológica. Doutor, Mestre e graduado em Ciências Econômicas pela Université de Paris I (Pantheon-Sorbonne). E-mail: afurtado@unicamp.br

 <http://lattes.cnpq.br/8444233927942764>  <https://orcid.org/0000-0002-6183-192X>

Resumo

O ponto de partida é uma visão integrada da desconcentração produtiva e do ensino superior no Brasil neste início do século XXI. O objetivo é discutir as permanências e reduções das desigualdades socioespaciais do ensino superior em função de suas relações com a base produtiva. O estudo levou em conta as áreas de engenharia e construção, computação e tecnologias da informação e comunicação (TIC), agricultura, e a saúde e bem-estar. Uma metodologia foi elaborada para identificar as regiões com maior peso na formação profissional, no emprego e aquelas que combinam essas duas dimensões. Os resultados indicam a manutenção de desigualdades socioespaciais na engenharia e computação, ao passo que a agricultura e saúde registram maiores correspondências entre a base produtiva e a infraestrutura de conhecimento das novas regiões de expansão.

Palavras-chave: Ensino Superior. Desconcentração Produtiva. Áreas de Conhecimento.

Fernando Mesquita*

Federal University of Santa Catarina
Florianópolis, Santa Catarina, Brazil

André Tosi Furtado**

State University of Campinas
Campinas, São Paulo, Brazil



Socio-spatial inequalities in Brazilian higher education: a study of engineering, computer science, agriculture, and health

Received: 26th Nov. 2023

Approved: 11th May 2024

Published: 23rd Dec. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-7>

* Adjunct Professor at the Federal University of Santa Catarina, Center for Philosophy and Human Sciences, Department of Geosciences. PhD and Master in Geography from the State University of Campinas; graduated in Geography from the Federal University of Uberlândia. Email: fernandomesquita@gmail.com

<http://lattes.cnpq.br/0116848016427400>  <https://orcid.org/0000-0002-8192-2263>

** Titular Professor at the State University of Campinas, Institute of Geosciences, Department of Scientific and Technological Policies. PhD, MSc and BSc in Economical Sciences from the Université de Paris I (Pantheon-Sorbonne). Email: afurtado@unicamp.br

<http://lattes.cnpq.br/8444233927942764>  <https://orcid.org/0000-0002-6183-192X>

Abstract

The starting point is an integrated viewpoint on the productive and higher education deconcentrating in Brazil in the early 21st century. The aim is to discuss the persistence and reduction of socio-spatial inequalities in higher education based on its connections with the economic structure. The study considered the areas of engineering and construction, computing and information and communication technologies (ICT), agriculture and health and well-being. A methodology was devised to pinpoint regions with the most significant impact on professional training, employment, and the convergence of these dimensions. The results highlight the perpetuation of socio-spatial inequalities in engineering and computing, while agriculture and health demonstrate stronger links between the productive foundation and the knowledge infrastructure of the new regions of expansion. on socio-environmental and economic sustainability, is deemed necessary.

Keywords: *Higher Education. Productive Deconcentration. Knowledge Areas.*

1. Introdução

Entre os processos econômicos e sociais que marcam as transformações recentes no território brasileiro e o debate regional neste início do século XXI, este artigo chama a atenção para dois: a desconcentração produtiva e do sistema de educação superior (Diniz; Vieira, 2015; Vieira; Macedo, 2022; Mendes; Santos; Diniz, 2023; Monteiro Neto; Silva; Severian, 2023; Vieira, 2023). Compreendemos esses processos como integrantes de um movimento unificado de expansão da urbanização em um período técnico-científico-informacional, que faz com que o trabalho intelectual, fundamentado no conhecimento científico, seja uma necessidade de todo o país e não apenas das áreas mais desenvolvidas (Santos, 2013; 2014).

Considerando que as áreas de conhecimento possuem relações distintas com o território, nosso objetivo é discutir as permanências e reduções das desigualdades socioespaciais do ensino superior em função de suas relações com a base produtiva. Em outras palavras, não almejamos um olhar particularizado para a desconcentração produtiva ou para as novas regiões de expansão do ensino superior, mas uma análise que visa identificar as correspondências e não correspondências entre esses dois processos. Essas diferenças são entendidas pelas múltiplas possibilidades de interação entre técnica, ciência e informação (Santos, 2014) que pode induzir ou prescindir da infraestrutura regional de conhecimento.

A fim de examinar esse processo, analisamos o emprego e a formação profissional nas áreas de engenharia e construção, computação e tecnologias da informação e comunicação (TIC), agricultura e na saúde e bem-estar. Os dados de formação profissional foram obtidos no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), vinculado ao Ministério da Educação (MEC) (INEP, 2023). Fazemos um recorte no ensino presencial por compreendê-lo como o único capaz de mudar a base de conhecimento e produtiva das regiões. As informações sobre as ocupações

foram obtidas na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (RAIS, 2023). Adotamos as Regiões Intermediárias de Articulação Urbana (RIAU) como a divisão regional para trabalhar esses dados (IBGE, 2021).

A metodologia baseia-se no cálculo do Quociente Locacional (QL) para desenvolver uma tipologia que categoriza quatro regiões: i) aquelas em que a formação profissional na área selecionada é superior à média nacional, mas o emprego é inferior; ii) aquelas em que o emprego na área selecionada é superior à média nacional, mas a formação profissional é inferior; iii) aquelas em que tanto o emprego quanto a formação profissional na área selecionada superam a média nacional; e, por fim, iv) aquelas em que tanto o emprego quanto a formação profissional na área selecionada ficam aquém da média nacional. Essa análise é feita para a média dos anos de 2017, 2018 e 2019.

Os resultados evidenciam as peculiaridades das áreas de conhecimento selecionadas. Embora a engenharia seja a área que mais formou alunos na década de 2010, paradoxalmente, é a única que o emprego retrai. A computação tem uma situação inversa, com uma diminuição na formação profissional, mas um aumento expressivo no emprego. Os dois casos registram a manutenção das desigualdades socioespaciais quando se considera a interconexão entre a base produtiva e o conhecimento. No que diz respeito aos agrônomos, observa-se um aumento no número de graduados, mas sem correspondência na ampliação dos empregos. A medicina, por sua vez, é a única área entre as analisadas em que o número de empregos e formados têm aumentos expressivos. Esses dois últimos casos revelam menores desigualdades socioespaciais.

Este artigo é composto de cinco itens incluindo a introdução. O segundo item representa uma breve discussão sobre as desigualdades socioespaciais no Brasil pela perspectiva da base produtiva e do ensino superior. O terceiro item corresponde à metodologia, explicando as escolhas feitas para a divisão regional adotada e para combinar as áreas da educação terciária e as ocupações. O quarto item remete à apresentação e reflexão em torno dos resultados obtidos. Por fim, apresentamos as conclusões do artigo e as possibilidades de pesquisa que nossas discussões levantam.

2. Desigualdades socioespaciais no Brasil: o setor produtivo e o ensino superior

É conhecida na literatura a distinção entre uma fase de concentração regional de 1930 e 1970, originada na gênese e consolidação da industrialização em São Paulo, e uma fase subsequente de desconcentração regional após 1970, resultante das deseconomias de aglomeração que impactaram a rentabilidade da indústria na metrópole paulista e das vantagens que a periferia nacional passou a proporcionar para o setor industrial (Diniz, 1993; Cano, 2008).

Uma nova fase de desconcentração, posterior a 1990 e que se mantém até os dias atuais, ocorre junto ao processo de desindustrialização precoce (Cano, 2012; Monteiro Neto, 2021). Como demonstram Monteiro Neto, Silva e Severian (2023, p. 254), “um fato notório do período recente é que o território da indústria vem se expandindo em concomitância com a perda de relevância do setor industrial na composição da atividade produtiva nacional”.

Dois movimentos da atividade produtiva merecem destaque nesse contexto. Primeiro, o alargamento do polígono de aglomeração industrial (Diniz, 1993), área com condições mais propícias para os investimentos produtivos, cujos vértices estavam em Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina, Porto Alegre, Florianópolis e Belo Horizonte e avançam para Anápolis, Rio Verde, Campo Grande, Foz do Iguaçu, Santa Cruz do Sul e Porto Alegre (Diniz; Mendes, 2021). Segundo, o crescimento da produção no Norte, Centro-Oeste e Nordeste decorrentes da expansão territorial vinculada à produção intensiva em recursos naturais e à disposição de mão de obra com menor custo (Monteiro Neto; Silva; Severian, 2023). A confluência desses dois processos cria mecanismos de expansão da oferta e da demanda por bens e serviços que impulsionam o processo de urbanização no interior do país. Amplia-se um consumo consumptivo, associado às demandas da população em áreas como saúde, educação e lazer, e um consumo produtivo associado às novas formas de produção (Santos, 2013).

A **Tabela 1** demonstra que neste início do século XXI, as regiões Norte

e Centro-Oeste, apoiadas pelo crescimento das atividades intensivas em recursos naturais e pelo aumento das exportações, ganham participação tanto na população (entre 2000 e 2022) quanto no PIB do país (entre 2002 e 2020). O Nordeste, embora esteja reduzindo seu percentual na população nacional, tem atraído novas indústrias e diversificado o parque produtivo com as políticas de incentivos fiscais e projetos do governo federal; ampliado o poder de consumo com as políticas sociais; e atraído volumosos investimentos em infraestrutura (Diniz; Mendes, 2021), que fazem a região ampliar sua participação no PIB nacional. O Sul e o Sudeste, que correspondem à maior área do polígono de aglomeração industrial (Idem), apresentam trajetórias distintas. O Sul mantém praticamente o mesmo percentual da população, mas amplia sua participação no PIB, impulsionado pelo crescimento de Paraná e Santa Catarina. O Sudeste tem uma pequena queda na população e uma redução expressiva de 5,5 pontos percentuais (p.p.) no PIB, resultado das perdas expressivas das áreas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, epicentros do processo de desindustrialização e da crise econômica.

Tabela 1 – Grandes Regiões: População e PIB (em %)

Grandes Regiões	População (%)		PIB (%)	
	2000	2022	2002	2020
Norte	7,6	8,5	4,7	6,3
Nordeste	28,1	26,9	13,1	14,2
Sudeste	42,6	41,8	57,4	51,9
Sul	14,8	14,7	16,2	17,2
Centro-Oeste	6,9	8,0	8,6	10,4
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE (2023a; 2023b).

As IES não seguiram o mesmo movimento da atividade produtiva. Mesmo com a fase de desconcentração, houve uma manutenção de atividades relacionadas ao desenvolvimento tecnológico nas regiões mais desenvolvidas, levando a uma tendência de concentração regional da educação terciária (Diniz; Vieira, 2015). Em 1995, “três quartos das matrículas e instituições se localizavam nas regiões Sudeste e Sul, denunciando forte concentração regional em face do vazio ofertado ao Nordeste (15% das matrículas), Centro-Oeste (7%) e Norte (4%)” (Senkevics, 2021, p. 203).

Uma mudança no padrão de localização da educação terciária, na graduação e pós-graduação, ocorre com a implementação de políticas públicas que tiveram repercussões amplas no território nacional. Diniz e Vieira (2015, p. 111) destacam:

- 1) Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), criado em 2007; 2) Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído em 2004; 3) Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), de 1999; e 4) Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG), sobretudo os de 2005/2010 e 2011/2020.

A desconcentração das IES atende à expansão de uma urbanização relacionada ao meio técnico-científico-informacional (Santos, 2014) que se aprofunda no Brasil desde o final do século XX. Dada a presença da ciência em todos os aspectos da vida social (Santos, 2008; 2013), a demanda por um trabalho intelectual não fica restrita apenas às regiões mais desenvolvidas. Nessas condições, como demonstra Santos (2013), cidades do interior do país, onde antes as figuras notáveis estavam no padre, no juiz e no promotor, se tornam cidades econômicas onde profissões como agrônomo, o veterinário, os profissionais da saúde e da engenharia passam a ser as imprescindíveis.

Por um lado, a ciência atua como vetor de um padrão de competitividade que se amplia no território nacional no sentido de gerar riquezas para agentes hegemônicos (Santos, 2010). Por outro, o conhecimento científico pode promover “fluxos de conhecimento

estruturadores de convivência e de resistência diante de grandes interesses econômicos, de descoberta e de capacidade de regulação a partir do próprio território” (Fernandes, 2016, p. 114), sendo assim, essencial para lidar com os problemas sociais do país.

A **Tabela 2**, pautada em dados de alunos concluintes, demonstra as mudanças regionais no ensino superior presencial pela média de 2010, 2011 e 2012 e de 2017, 2018 e 2019, dividindo a rede pública e privada. Em relação ao ensino público, evidencia-se, como apontaram Vieira e Macedo (2022, p. 79) um crescimento que dotou “tanto a periferia quanto as áreas mais desenvolvidas do país de estruturas mais robustas e acesso mais efetivo praticamente em igualdade de condições”. Com efeito, a região com maior aumento é o Sudeste com ganho de 2,3 pontos percentuais (p.p.), seguido do Norte com ganho de 1,6 p.p. O setor privado tem maior crescimento no Nordeste (4,4 p.p.) e, em com menor intensidade no Norte (0,9 p.p.), resultado de uma “orientação de ampliação, ocupação e controle de mercados ainda pouco explorados e fora das áreas primazes” (Vieira; Macedo, 2022, p. 79). Considerando o total do setor público e do privado, todas as grandes regiões ampliam sua capacidade de formação profissional no ensino superior.

Tabela 2 – Grandes Regiões: alunos concluintes no ensino superior presencial público e privado, média de 2010, 2011 e 2012 e 2017, 2018 e 2019

Grandes Regiões	Ensino Público		Ensino Privado		Total	
	2010-2012	2017-2019	2010-2012	2017-2019	2010-2012	2017-2019
Norte	18.623	22.538	59.981	67.578	78.604	90.117
Nordeste	51.743	63.694	91.848	130.619	143.592	194.313
Sudeste	17.366	25.669	32.923	41.936	50.289	67.605
Sul	67.459	90.001	382.297	370.083	449.756	460.084
Centro-Oeste	36.631	38.004	97.974	107.231	134.606	145.235
Brasil	191.822	239.906	665.024	717.447	856.846	957.353
	%					
Centro-Oeste	9,7	9,4	9,0	9,4	9,2	9,4
Nordeste	27,0	26,5	13,8	18,2	16,8	20,3
Norte	9,1	10,7	5,0	5,8	5,9	7,1
Sudeste	35,2	37,5	57,5	51,6	52,5	48,1
Sul	19,1	15,8	14,7	14,9	15,7	15,2
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: INEP (2023).

Como colocam Diniz e Gonçalves (2005, p. 133), a ironia do atual momento de globalização é que o mercado se amplia e se integra, “mas, ao mesmo tempo, o processo de inovação continua baseado em regiões ou localidades, as quais, se tornam fator-chave e estratégico na competição”. A

dispersão das IES no território, de forma isolada, não altera esse padrão (Mendes; Santos; Diniz, 2023). A capacidade inovativa requer uma interconexão entre a base produtiva, a infraestrutura de C&T e a qualificação da mão de obra para produção de ativos relacionados aos efeitos de aprendizagem (Scott; Storper, 2003). É necessária uma dinâmica de correspondência entre a produção científica e o mercado de trabalho da região, que acaba sendo fortalecida pelos contatos face-a-face, essenciais para fluxos de conhecimento com conteúdo ambíguo e para criar relações de confiança entre produtores e pesquisadores (Storper; Venables, 2004).

Contudo, a inserção periférica do Brasil na economia mundial, que leva a uma dependência da criatividade técnica e uma subordinação à hegemonia política dos países centrais, reduz a produção científica endógena (Furtado, 2008). A desarticulação do sistema econômico e a transnacionalização das empresas, que mantêm nos países centrais o gerenciamento e os centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D) (Furtado, 1992), faz com que o avanço do meio técnico-científico-informacional possa ocorrer sem induzir a articulação da ciência local ao sistema produtivo. Para avançar nessa discussão e analisar a correspondência ou a não correspondência entre a produção de conhecimento e o mercado de trabalho, torna-se necessária uma distinção entre os campos de conhecimento conforme uma divisão regional do Brasil.

3. Metodologia

Para definição da divisão regional utilizada, as IES foram entendidas como objetos que complexificam e criam novas funcionalidades na rede urbana. Essas funções podem ser dimensionadas pela atração de pessoas aos centros urbanos com IES (IBGE, 2020); pelo posicionamento que esse centro assume nas redes de conhecimento (Mesquita; Furtado, 2023) e, como interessa de forma mais direta ao objeto desta pesquisa, pelo papel das IES na formação de profissionais que atuam na região. A região próxima à IES é entendida como a área prioritária de atuação dos graduados, seja pelos

vínculos criados pela vivência antes e/ou durante a graduação, seja pelas parcerias estabelecidas com as empresas, facilitadas pela proximidade geográfica (Garcia *et al.*, 2021), que podem se constituir como o futuro mercado de trabalho dos alunos formados.

Como esse engajamento se coloca em um nível regional, mas não obedece às fronteiras estaduais, ao invés de trabalhar com as Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias (IBGE, 2017), adotamos as Regiões de Articulação Urbana definidas no estudo Divisão Urbano-Regional (IBGE, 2021). Trata-se de uma regionalização que tem a Cidade¹ como elemento de organização do espaço. Como apresenta o IBGE (*Ibidem*, p. 11), “movidas pelas necessidades econômicas e sociais, as Cidades propiciam e impulsionam elementos estruturantes de novas conformações regionais, em que predominam os fluxos de troca de bens e serviços materiais e imateriais (produtos e mercadorias, ordens, informações, pessoas, cultura etc.)”.

Essa regionalização é apresentada em três níveis escalares: nível 1 (Regiões Ampliadas de Articulação Urbana), nível 2 (RIAU) e nível 3 (Regiões Imediatas de Articulação Urbana). Utilizamos o nível 2, constituído por núcleos urbanos – que podem ser Arranjos Populacionais (AP) ou municípios isolados – classificados majoritariamente como Capitais Regionais² no Regic (IBGE, 2020), para dimensionar a articulação entre os alunos, a IES e as empresas. Essa regionalização divide o Brasil em 140 RIAU.

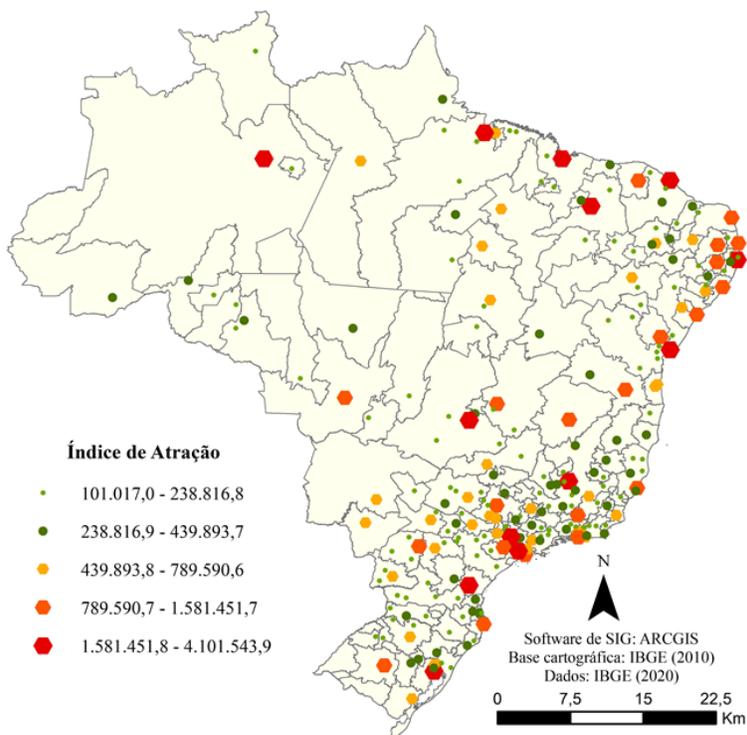
1 A Cidade com inicial maiúscula é utilizada no Regic como uma concepção que enfatiza suas funções urbanas pelas centralidades e dinâmica dos fluxos. Nesse sentido, uma Cidade pode se constituir como um município ou um conjunto de municípios que definem um Arranjo Populacional (AP) (IBGE, 2020).

2 O Regic define uma hierarquia que classifica os núcleos urbanos em cinco níveis: Metrôpoles, Capital Regional, Centro Sub-Regional, Centro de Zona e Capital Local. Mas, nem todas as RIAU são constituídas por Capitais Regionais. Em regiões menos desenvolvidas e com a rede urbana rarefeita, Centros Sub-Regionais também podem se constituir como polos de RIAU.

A proposta está sustentada na **Figura 1** que sobrepõe as RIAU ao índice de atração do ensino superior³ obtido no Regic, demonstrando que, como fruto do processo da expansão territorial das IES, praticamente todas as regiões possuem pelo menos um núcleo urbano com atratividade na educação terciária.

-
- 3 A fonte de dados do índice de atração do ensino superior é um questionário aplicado aos municípios, onde se busca o local mais procurado pela população para acesso a serviços selecionados e um percentual de participação de cada destino indicado. Feito isso, o IBGE adota a fórmula $IA_j = (Pa * \%a \rightarrow j + Pb * \%b \rightarrow j + \dots + Pn * \%n \rightarrow j)$, onde IA é o Índice de Atração da Cidade J; Pa é a população da Cidade A; e $\%a \rightarrow j$ é o percentual atribuído pela Cidade A ao destino j. Os valores representados na **Figura 1** não representam as pessoas que se deslocam para a Cidade em busca do ensino superior, mas um parâmetro de comparação entre as Cidades (IBGE, 2020).

Figura 1 – Brasil: índice de atração dos municípios no ensino superior e Regiões Intermediárias de Articulação Urbana



Fonte: IBGE (2020). Elaboração nossa, 2023.

Estabelecido esse recorte regional para a análise, foram utilizadas duas bases de dados para mensurar a formação profissional e a geração de empregos. Os dados do INEP foram trabalhados conforme o nome da área geral, seguindo a adaptação da Classificação Internacional Normalizada da Educação Cine/Unesco. Foram utilizadas as seguintes áreas Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária; Saúde e Bem-Estar; Engenharia, Produção

e Construção; Computação e TIC. Selecionamos apenas os cursos presenciais voltados para o nível acadêmico de graduação. Diferentemente do ensino a distância (EaD), o ensino presencial ao expandir no território pode criar laços mais profundos com a região e com sua base produtiva por estimular uma convivência entre alunos e professores sobre a realidade local. Em relação à rede de ensino, consideramos o conjunto dos cursos privados e públicos.⁴ INEP fornece os dados em termos de alunos ingressantes, matriculados e concluintes. Consideramos a variável “alunos concluintes” a mais adequada para a nossa proposta por ser a que mais se aproxima do número de profissionais efetivamente formados na região.

A geração de empregos foi analisada com base nos dados da RAIS, que registra apenas os trabalhadores formais. Para pensar as áreas correspondentes à formação profissional, utilizamos a classificação brasileira de ocupações (CBO) na divisão a três dígitos. Os grupos selecionados foram Agrônomos e afins (Código 222); Profissionais da Medicina, Saúde e Afins (Código 223); Engenheiros, arquitetos e afins (Código 214); e Profissionais da Informática (Código 212). Para maior refinamento dos dados, selecionamos apenas os profissionais com curso superior completo nessas ocupações. Foram considerados apenas os vínculos ativos em 31/12.

O **Quadro 1** indica as áreas utilizadas para analisar a correspondência entre a formação profissional e a ocupação para pensar a geração de emprego.

4 Reconhecemos a importância de distinguir a estratégia de localização das IES públicas e privadas. Contudo, fazer essa distinção iria ampliar o escopo dos dados analisados sem trazer contribuições significativas ao problema de pesquisa uma vez que tanto o ensino superior privado quanto público contribuem para a formação profissional na região.

Quadro 1 – Correspondência entre a formação profissional e a ocupação

Formação profissional	Ocupação
Agricultura, silvicultura, pesca e veterinária	Agrônomos e afins
Saúde e bem-estar	Profissionais da Medicina, Saúde e Afins
Engenharia, produção e construção	Engenheiros, arquitetos e afins
Computação e Tecnologias da Informação e Comunicação	Profissionais da Informática

Fonte: Elaboração nossa, 2023.

Obtidos os dados de formação profissional e ocupação, foi calculado o Quociente Locacional (QL) de cada RIAU, seguindo a fórmula:

$$QL_{ij} = \frac{(E_{ij} / E_{i.})}{(E_{.j} / E_{..})}$$

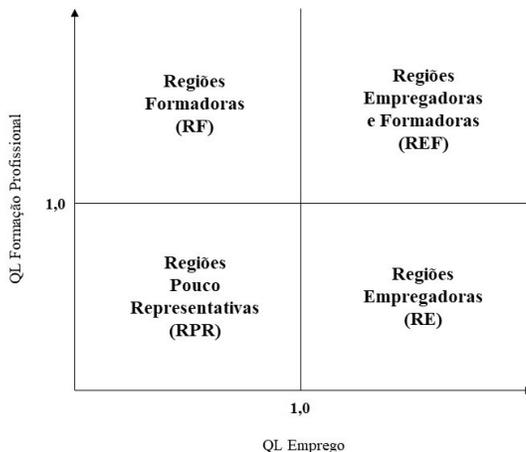
Onde E_{ij} refere-se ao número de empregos/alunos concluintes da ocupação/área acadêmica i da região j ; o $E_{i.}$ refere-se ao total de empregos/alunos concluintes da região j ; o $E_{.j}$ refere-se ao emprego/alunos concluintes da ocupação/área acadêmica i no Brasil; e o $E_{..}$ se refere ao total de emprego/alunos concluintes do Brasil.

A partir dos resultados, foi criada uma tipologia que distingue quatro tipos de RIAU. As regiões pouco representativas (RPR) para o estudo são aquelas onde o QL apresenta um valor menor ou igual a 1,0 na geração de empregos e na formação de alunos. Essas regiões podem ser tanto aquelas sem ocupações e cursos nas áreas analisada, quanto aquelas em que a abundante oferta de empregos e cursos superiores em outras áreas reduz a relevância da ocupação/área acadêmica analisada, resultando, assim, em um QL menor. As RIAU expressivas no emprego são aquelas com QL igual ou

superior a 1,1 no emprego e menor que 1,1 na formação profissional. Essas RIAU, que, a partir desse ponto no texto denominaremos Regiões Empregadoras (RE), são entendidas como regiões atrativas para a mão-de-obra. As RIAU expressivas na formação são aquelas com QL maior ou igual a 1,1 na formação profissional e menor que 1,1 no emprego. Essas RIAU, que denominaremos Regiões Formadoras (RF), apresentam menor capacidade de absorver localmente a mão-de-obra formada, podendo lidar com o problema da “fuga de cérebros” ou com a permanência do graduado na região para atuar em áreas incompatíveis com sua formação (Mendes; Santos; Diniz, 2023). Por fim, as RIAU cujo QL supera 1,1 tanto na formação profissional quanto no emprego, serão denominadas como Regiões Empregadoras e Formadoras (REF). Essas são as regiões onde as correspondências entre a qualificação da mão-de-obra e o setor produtivo (Scott; Storper, 2003) potencializam as capacidades inovativas.

A tipologia utilizada para essa classificação conforme os resultados do QL são apresentados na **Figura 2**.

Figura 2 – Tipologia para classificação das Regiões Intermediárias de Articulação Urbana quanto a formação profissional e geração de emprego



Fonte: Elaboração nossa, 2024.

Para identificar em que medida os quatro tipos de regiões estudados se constituem como regiões de maior ou menor peso na economia do país, além de considerar a quantidade de RE, RF, REF e as RPR, calculamos a participação das mesmas no Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

Os dados de emprego e formação profissional foram analisados conforme a média de 2017, 2018 e 2019, mesmo período considerado para o dado do PIB. Embora as bases de dados utilizadas disponham de informações mais atualizadas, optamos por trabalhar esse período para minimizar os efeitos da pandemia da Covid-19, em especial, nos dados de alunos concluintes do INEP. Para discutir os resultados segundo mudanças nas diferentes áreas do conhecimento, comparamos os dados de vínculos empregatícios e da formação profissional na média de 2010, 2011 e 2012 e na média de 2017, 2018 e 2019 na escala das grandes regiões do Brasil.

3. Desigualdades socioespaciais no ensino superior: as diferenças das áreas de conhecimento

Analisar as desigualdades socioespaciais do ensino superior pela perspectiva das áreas de conhecimento permite identificar as diferentes mediações entre a produção do conhecimento científico e seu uso no território.

Um ponto de partida para essa discussão está na contraposição entre as mudanças do emprego e na formação profissional no Brasil e nas grandes regiões. A **Tabela 3** compara o número de os alunos concluintes na média de 2010, 2011 e 2012 e 2017, 2018 e 2019, nas áreas de computação e TIC; agricultura, silvicultura, pesca e veterinária; saúde e bem-estar; e engenharia, produção e construção. A **Tabela 4** demonstra, nesse mesmo intervalo de tempo, o total de empregos nas grandes regiões em relação aos profissionais da informática, engenharia, agronomia e da saúde.

Tabela 3 – Grandes Regiões: alunos concluintes no ensino superior presencial por áreas de conhecimento, média de 2010, 2011 e 2012 e 2017, 2018 e 2019

Grandes Regiões	Computação		Engenharia		Agricultura		Saúde	
	2010-2012	2017-2019	2010-2012	2017-2019	2010-2012	2017-2019	2010-2012	2017-2019
Centro-Oeste	3.959	2.988	3.607	11.574	2.720	4.548	12.581	17.260
Nordeste	4.305	4.749	7.735	22.113	2.740	3.683	30.189	49.395
Norte	1.753	1.705	3.038	7.240	1.199	2.491	9.640	14.332
Sudeste	22.422	19.488	42.512	83.626	7.331	11.237	74.674	77.892
Sul	5.100	4.954	11.669	23.857	4.604	7.101	19.794	22.798
Brasil	37.539	33.884	68.559	148.410	18.594	29.061	146.878	181.677
	%							
Centro-Oeste	10,5	8,8	5,3	7,8	14,6	15,7	8,6	9,5
Nordeste	11,5	14,0	11,3	14,9	14,7	12,7	20,6	27,2
Norte	4,7	5,0	4,4	4,9	6,4	8,6	6,6	7,9
Sudeste	59,7	57,5	62,0	56,3	39,4	38,7	50,8	42,9
Sul	13,6	14,6	17,0	16,1	24,8	24,4	13,5	12,5
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: INEP (2023).

Tabela 4 – Grandes Regiões: vínculo empregatício por ocupações, média de 2010, 2011 e 2012 e 2017, 2018 e 2019

Grandes Regiões	Profissionais da informática		Engenheiros, arquitetos e afins		Agrônomos e afins		Profissionais da Saúde	
	2010-2012	2017-2019	2010-2012	2017-2019	2010-2012	2017-2019	2010-2012	2017-2019
Centro-Oeste	15.192	22.751	11.843	12.319	2.528	2.883	29.783	54.693
Nordeste	12.281	19.171	27.553	23.477	3.321	2.816	91.504	132.453
Norte	2.964	4.736	7.990	7.836	1.895	1.735	25.659	37.003
Sudeste	128.038	181.799	134.152	112.295	7.557	7.788	238.011	318.623
Sul	22.784	38.293	28.436	28.623	5.112	5.383	74.757	103.237
Brasil	181.259	266.751	209.974	184.549	20.412	20.605	459.714	646.009
	%							
Centro-Oeste	8,4	8,5	5,6	6,7	12,4	14,0	6,5	8,5
Nordeste	6,8	7,2	13,1	12,7	16,3	13,7	19,9	20,5
Norte	1,6	1,8	3,8	4,2	9,3	8,4	5,6	5,7
Sudeste	70,6	68,2	63,9	60,8	37,0	37,8	51,8	49,3
Sul	12,6	14,4	13,5	15,5	25,0	26,1	16,3	16,0
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

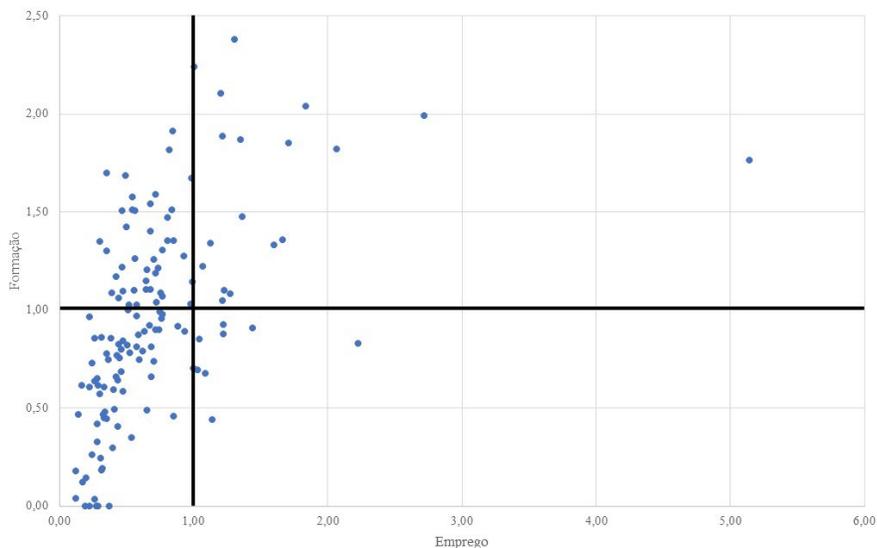
Fonte: RAIS (2023).

No final da década de 2000, era apontada a existência de um gargalo na formação de engenheiros no país, que não conseguiria atender à crescente demanda das empresas por esses profissionais (Pacheco, 2010). O sistema de ensino, como demonstra a **Tabela 3**, reagiu a essa deficiência. Entre as quatro áreas de conhecimento selecionadas, a engenharia, produção e construção foi a que obteve maior crescimento comparando as médias de 2010, 2011 e 2012 e de 2017, 2018 e 2019, com um aumento de 116% no número de alunos concluintes. Todas as regiões ampliaram o número de graduados em engenharia, com maior destaque ao Centro-Oeste (elevação de 221%) e o Nordeste (aumento de 186%).

Contudo, sendo uma área afetada diretamente pela desindustrialização precoce do país, como revela a **Tabela 4**, os profissionais da engenharia são os únicos que exibiram uma redução. No Brasil, essa retração foi de 12%. A maior queda está no Sudeste, com retração de 16% seguido do Nordeste, com queda de 15%. Apenas Sul e Centro-Oeste ampliaram os postos de trabalho para esses profissionais. Esse desajuste entre a formação e o emprego tem implicações na configuração regional dessa área.

Estabelecendo a relação entre o ensino superior e a base produtiva, do total de RIAU do Brasil, 9,3% aparecem como REF, que representam 14,2% do PIB nacional; apenas 5,7% das regiões aparecem como RE, mas que respondem por 32,0% do PIB nacional; 25,0% das regiões aparecem como RF, respondendo 14,1% do PIB nacional. As RPR, que apresentam baixo QL no emprego e na formação profissional, representam 60,0% do universo das RIAU e 39,8% do PIB nacional. A distribuição das regiões conforme a tipologia adotada é representada no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Brasil: Quociente locacional das regiões intermediárias de articulação urbana na área da Engenharia e Construção, média de 2017, 2018 e 2019



Fonte: INEP (2023); RAIS (2023). Elaboração nossa, 2023.

A engenharia mantém-se articulada às regiões do Sul e do Sudeste onde persiste a maior demanda pelo emprego. Essas duas grandes regiões somadas representaram 78,6% do valor da transformação industrial (VTI) da indústria de transformação no Brasil em 2019. Em setores como máquinas e equipamentos e veículos automotores, reboques e carrocerias, que dependem mais diretamente de profissionais da engenharia mecânica, o percentual do Sul e Sudeste no VTI nacional foi respectivamente 94,3% e 89,0% em 2019 (IBGE, 2023b). Em setores associados à engenharia química, como a fabricação de produtos químicos e de farmoquímicos e farmacêuticos, o percentual do Sul e Sudeste no VTI nacional foi respectivamente 81,3% e 89,1% em 2019 (IBGE, 2023b). Por ser a principal região de urbanização do

país, com 60,9% da população urbana em 2010,⁵ Sul e Sudeste também acabam sendo o principal mercado para profissionais da arquitetura e engenharia civil (IBGE, 2023^a). Sul e Sudeste, tomados em conjunto, representaram 77,4% do total de empregos de engenheiros do país na média de 2010, 2011 e 2012 e 76,4% na média de 2017, 2018 e 2019, demonstrando a dificuldade em expandir os postos de trabalho de engenheiros no território nacional.

Assim, observa-se na **Figura 3** que embora as RF estejam avançando nos vértices do polígono de aglomeração industrial, elas continuam sendo polarizadas pelas RE que constituem a área nuclear do polígono: os AP de São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba e Florianópolis. As REF, por sua vez, são regiões próximas às metrópoles de São Paulo⁶ e Rio de Janeiro, que foram as principais beneficiadas pelo processo de desconcentração produtiva regional (Negri, 1996). A única REF fora do polígono é Marabá (PA), onde estão os municípios de Canaã dos Carajás e Parauapebas, registra um expressivo crescimento da atividade mineradora e a presença da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA) em Marabá, que oferece cursos de graduação em Engenharia Elétrica, Mecânica, de Materiais e de Minas e Meio Ambiente.⁷ A região também conta com uma unidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA) em Parauapebas, criada em 2014 em parceria com a Vale S.A visando “suprir a carência de mão de obra local e para tentar evitar a saída dos moradores em busca de qualificação e

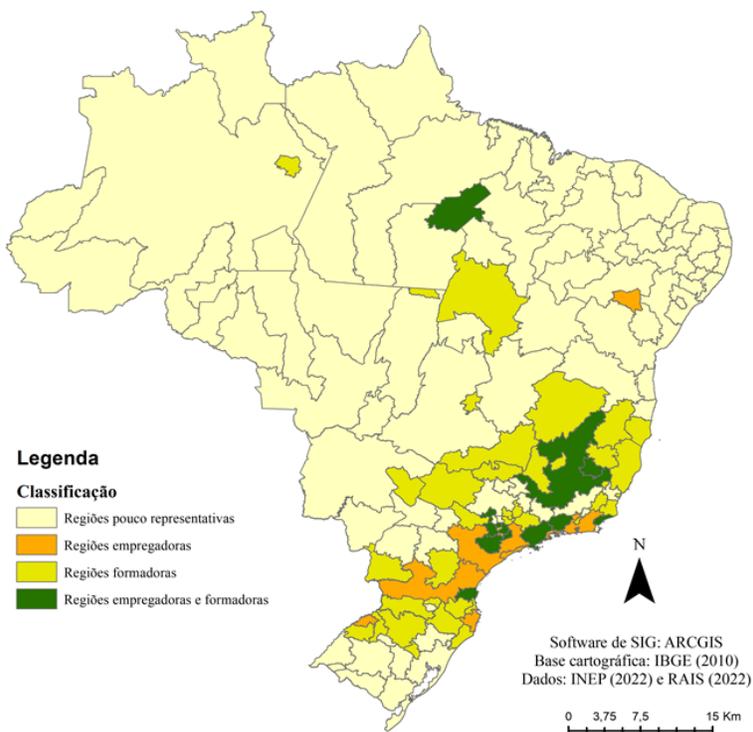
5 Até o momento de elaboração deste artigo, a informação sobre a população por “situação do domicílio” para o Censo Demográfico de 2022 ainda não foi divulgada, justificando, assim, o uso do dado de 2010.

6 Das 13 REF encontradas na área de engenharia, sete estão no entorno próximo da metrópole paulista: os APs de Campinas, Jundiaí, Limeira, Piracicaba, São Carlos, São José dos Campos e Sorocaba.

7 Embora não esteja no escopo da Engenharia, importante destacar a oferta do curso de graduação em Geologia pela UNIFESSPA.

emprego, ou seja, para atender à demanda crescente da população por qualificação, preparando-a para as oportunidades locais e sub-regionais” (João; Nunes, 2022, p. 31).

Figura 3 – Brasil: correspondência entre a formação profissional e o emprego na área de engenharia e construção



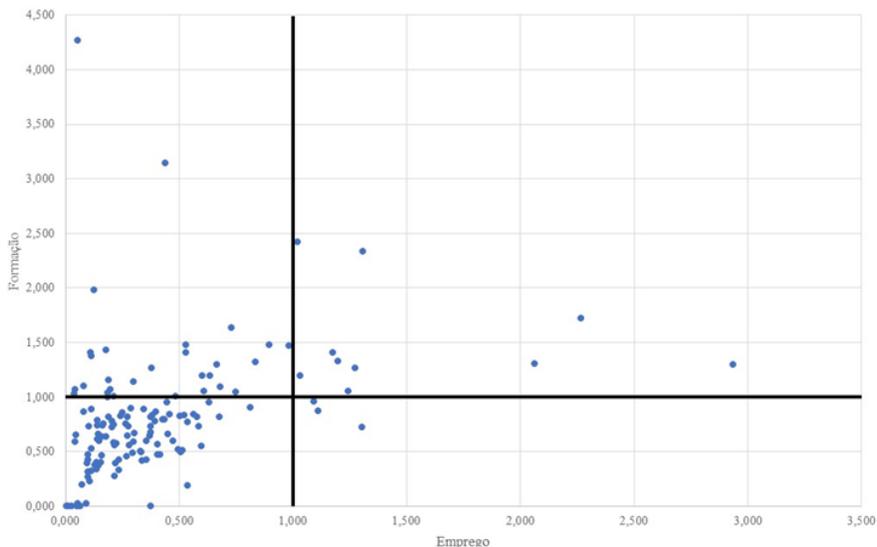
Fonte: INEP (2023); RAIS (2023). Elaboração nossa, 2023.

A área de ciências da computação é a única, dentre as analisadas, que apresenta uma redução no número de alunos concluintes entre as médias de 2010, 2011 e 2012, e de 2017, 2018 e 2019, registrando uma queda de 10% em âmbito nacional. A dificuldade em formar profissionais é ainda mais pronunciada em regiões como o Centro-Oeste e o Norte, onde o número de alunos concluintes já era baixo entre as grandes regiões na média de 2010, 2011 e 2012 e que apresenta quedas de 25% e 3%, respectivamente, na média de 2017, 2018 e 2019. Em contraposição, destaca-se o Nordeste, que tem um aumento de 10% nos alunos concluintes em ciências da computação, representando um ganho relativo de 2,5 pontos percentuais no cenário nacional.

Em relação aos vínculos empregatícios, constatou-se um incremento de 47% no número de profissionais da informática no país, evidenciando a ampliação em todas as grandes regiões. Destacam-se o Sul, com um aumento de 68%, e o Norte, com um crescimento de 60%. Mesmo diante dessas mudanças, a estrutura de concentração no mercado de trabalho permanece. Nas médias anuais de 2010 a 2012, as regiões Sul e Sudeste somaram 83,2% dos profissionais de informática, enquanto na média de 2017 a 2019, essa proporção foi de 82,5%.

Nessa área, apenas 5,0% das RIAU se constituem enquanto REF, mas que representam 27,0% do PIB nacional; 2,1% das regiões são classificadas como RE, que representam 12,7% do PIB nacional; 15,0% das regiões se constituem como RF, mas que são apenas 11,5% do PIB nacional. As RPR representam 77,9% das RIAU e 48,7% do PIB nacional. A distribuição das regiões conforme a tipologia adotada é representada no Gráfico 2.

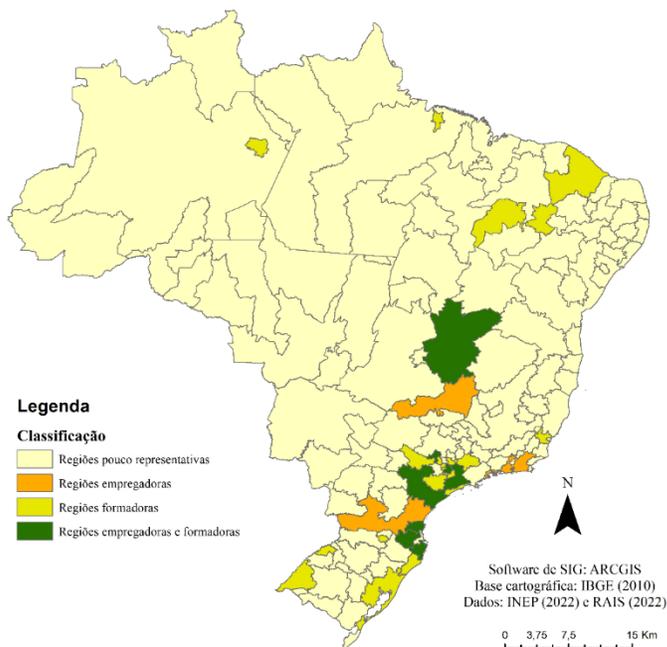
Gráfico 2 – Brasil: Quociente locacional das regiões intermediárias de articulação urbana na área de Computação, média de 2017, 2018 e 2019



Fonte: INEP (2023); RAIS (2023). Elaboração nossa, 2023.

É certo que a transformação digital reduz barreiras de entrada, criando oportunidades de negócios para pequenas e médias empresas no desenvolvimento de softwares (Ulas, 2019). Contudo, uma lógica centralizadora permanece na medida em que empresas da TIC buscam metrópoles onde se encontram a infraestrutura de conectividade e o trabalho intensivo em conhecimento (Fernandes; Sabino; Pimentel, 2021). Essa estratégia permite ampliar a escala e o alcance espacial dos serviços atrelados à economia digital.

Figura 4 – Brasil: correspondência entre a formação profissional e o emprego na área de computação e TIC



Fonte: INEP (2023); RAIS (2023). Elaboração nossa, 2023.

A **Figura 4** revela que as REF, na área de computação e TIC, estão concentradas nos AP de São Paulo, São Carlos, Campinas, Blumenau, Joinville e Florianópolis. A única REF fora de São Paulo e Santa Catarina é o AP de Brasília. O baixo número de RE e REF demonstra uma tendência de movimento da mão-de-obra no território, que pode ocorrer de duas formas: uma, nos casos das RF no interior de São Paulo e do Rio Grande do Sul, que

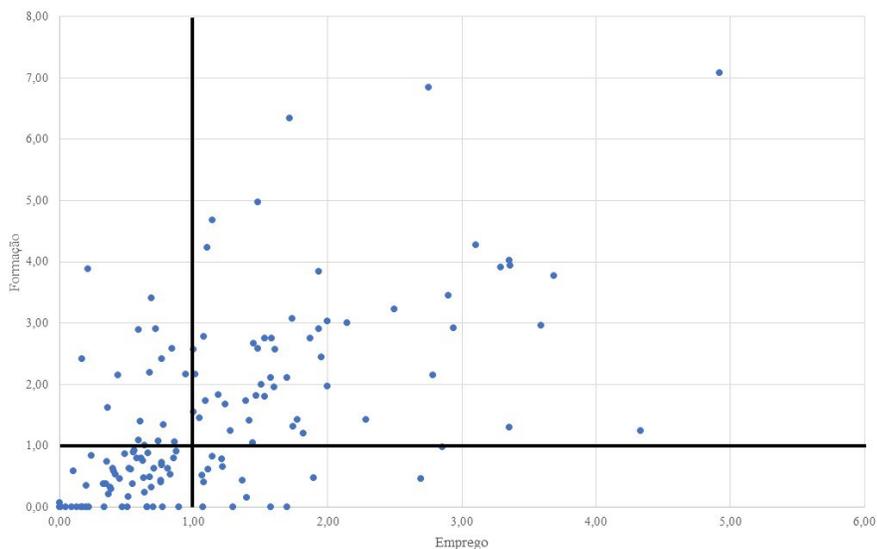
encontra uma demanda próxima por emprego; outra, no caso das RF do Norte e Nordeste, onde não se registra nenhuma RE ou REF.

A agricultura tem um fortalecimento do sistema de ensino superior com um aumento de 56% dos alunos concluintes entre as médias de 2010, 2011 e 2012 e de 2017, 2018 e 2019. As regiões que tiveram maior crescimento foram o Norte e o Centro-Oeste, com aumentos de 108% e 67%, respectivamente. Ou seja, o ensino superior tem acompanhado a fronteira de carnes, grãos e cana-de-açúcar no Cerrado e, cada vez mais, rumo à floresta amazônica (Bernardes, 2015). Contudo, apesar do elevado crescimento do agronegócio no período analisado,⁸ o emprego na agronomia, veterinária e silvicultura permaneceu praticamente estagnado, com aumento de apenas 1%. Norte e Nordeste, áreas de expansão do agronegócio, tiveram redução no número de agrônomos de 15% e 8%, respectivamente. A região que continua com alta demanda por esses profissionais é o Centro-Oeste, onde o número de agrônomos aumentou em 14%. A pouca absorção de mão-de-obra no campo, decorrente do avanço de uma agricultura empresarial, da flexibilização e mecanização do trabalho (Mattei, 2015), não é novidade. Mas, merece se destacar que mesmo a geração de emprego qualificado é reduzida no atual padrão produtivo da agricultura.

8 Levando em conta a variação entre a média de 2010, 2011 e 2012 e a média de 2017, 2018 e 2019, a quantidade produzida de soja aumentou em 65,7%; a quantidade produzida de milho aumentou 54,4%; e a quantidade de algodão herbáceo aumentou em 20,8%. Apenas a cana-de-açúcar teve um aumento pouco expressivo de 3,9% (IBGE, 2023c).

Considerando que o emprego de agrônomos está distribuído no território, as REF representam 32,9% do total de RIAU do país, mas sua proporção no PIB nacional é 22,3%; as RE respondem por 9,3% do total de RIAU e 11,7% do PIB nacional; as RF respondem por 13,6% das RIAU e apenas 4,4% do PIB nacional. As RPR contam com 44,3% do total RIAU, mas que respondem por uma parcela alta do PIB nacional, de 61,7%. O Gráfico 3 demonstra a disposição das regiões conforme a tipologia proposta.

Gráfico 3 – Brasil: Quociente locacional das regiões intermediárias de articulação urbana na área de Agricultura, média de 2017, 2018 e 2019



Fonte: INEP (2023); RAIS (2023). Elaboração nossa, 2023.

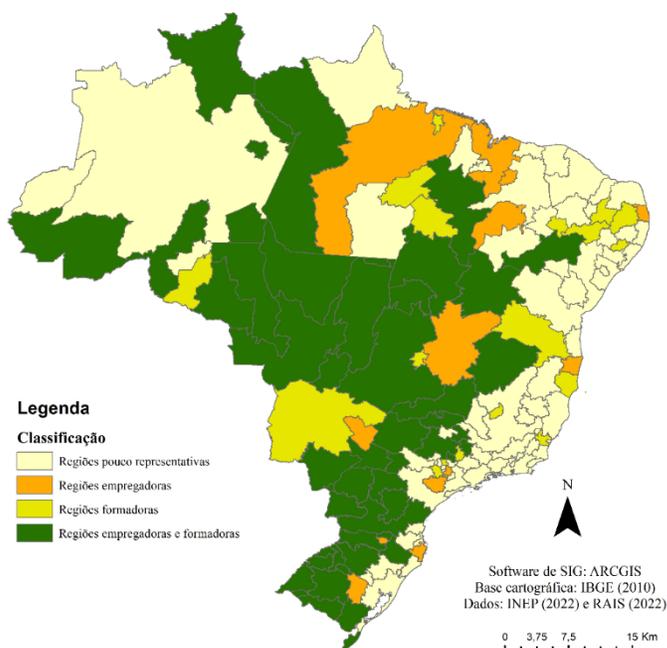
Como demonstra Elias (2022, p. 1008), desde os anos de 1970, “disseminou-se no Brasil uma agropecuária calcada na ciência e na tecnologia como verdadeiros alicerces de suas forças produtivas, redefinindo técnica e socialmente essa atividade”. Para reprodução desse modelo produtivo da agricultura, foi necessária uma reestruturação da economia urbana nas cidades próximas às áreas produtivas. Definindo alguns desses centros urbanos como cidades do agronegócio, Elias (2022, p. 1009) aponta para suas funções associadas à capacidade “de oferecer respostas imediatas às necessidades técnicas, científicas, financeiras, de logísticas e de mão de obra para o agronegócio”. Entre os serviços que precisam ser oferecidos nas regiões produtoras está a formação profissional e as pesquisas ligadas à área de agronomia, veterinária e silvicultura. Essa proximidade permite a adequação da mão-de-obra às peculiaridades econômicas e naturais da região capacitando profissionais ao padrão de competitividade global do agronegócio.

No caso da agricultura, a expansão da educação terciária no território nacional não é um fenômeno recente, mas remonta ao final do século XIX e início do século XX com a instalação de escolas agrícolas em áreas próximas às zonas produtoras, como nos casos da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ-USP) e da Escola Superior de Agricultura e Veterinária, hoje Universidade Federal de Viçosa (UFV). O deslocamento do ensino superior agrícola para o Centro-Oeste antecede a própria modernização agrícola dos Cerrados. A Escola Superior de Agropecuária no Estado de Goiás, que daria origem ao curso de agronomia da Universidade Federal de Goiás (UFG), foi fundada em 1954. O curso de agronomia da Universidade de Brasília (UnB) foi fundado em 1966. O movimento recente, que ocorre junto à expansão do ensino superior no Brasil no século XXI, se deve à criação de cursos de agronomia e veterinária em cidades médias e pequenas relacionadas à economia do agronegócio. Destacam-se, nesses casos, novos campi das Universidades Federais, as Universidades Federais Rurais, os Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, as Universidades Estaduais e os centros universitários e faculdades privadas.

Nesse sentido, como revela a **Figura 5**, as regiões onde o agronegócio

se expande, em sua maior parte, se constituem como REF enquanto as regiões mais desenvolvidas no litoral do país se posicionam, em sua maior parte, como RPR.

Figura 5 – Brasil: correspondência entre a formação profissional e o emprego na área de agricultura, silvicultura, pesca e veterinária

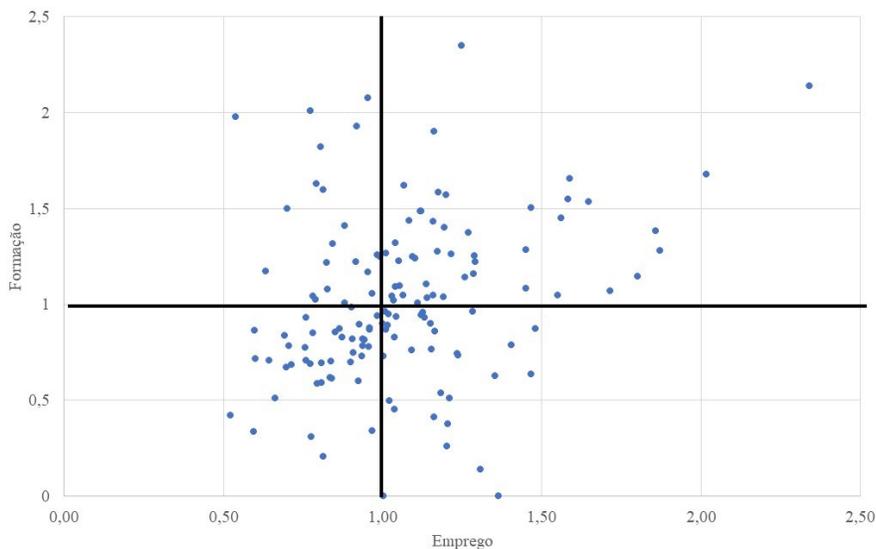


Fonte: INEP (2023); RAIS (2023). Elaboração nossa, 2023.

Comparando a média de 2010, 2011 e 2012 e a média de 2017, 2018 e 2019, o número de alunos concluintes na área de saúde e bem-estar aumentou em 24%. Enquanto as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste experimentaram um notável crescimento na formação desses profissionais, com aumentos de 64%, 49% e 37%, respectivamente, o Sul e o Sudeste tiveram um crescimento moderado, com 15% na primeira região e 4% na segunda. Nesse mesmo intervalo de tempo, o número de profissionais atuando na saúde tem um expressivo acréscimo de 41% no Brasil, sendo que no Centro-Oeste esse aumento foi de 84%, no Nordeste, de 45% e no Norte de 44%. Apesar da saúde ser a única área com ganhos expressivos na formação e no emprego, existe um descompasso que aponta a insuficiência do sistema de ensino nacional.

Na área de saúde, as REF representam 20% do total de RIAU, mas que respondem por apenas 10,9% do PIB; as RE representam 19,3% das RIAU, mais número entre as áreas analisadas, e 18,7% do PIB nacional; as RF representam 15,7% das RIAU e uma pequena proporção, de 8,5% do PIB. As RPR registraram 45,0% do total de RIAU e 61,9% do PIB nacional. O Gráfico 4 demonstra a organização da área da saúde conforme a tipologia adotada, onde fica evidente o maior equilíbrio entre emprego e formação profissional.

Gráfico 4 – Brasil: Quociente locacional das regiões intermediárias de articulação urbana na área da saúde, média de 2017, 2018 e 2019



Fonte: INEP (2023); RAIS (2023). Elaboração nossa, 2023.

Considerando a saúde como um direito garantido pela Constituição Federal de 1988, a formação desses profissionais precisa ser planejada pensando todo o território nacional. Os problemas da distribuição inadequada e da dependência da atração de profissionais externos evidenciam a carência de médicos e dificuldades de acesso aos serviços de saúde em regiões menos desenvolvidas (Oliveira *et al.*, 2019). O Programa Mais Médicos (PMM), instituído em 2013, ilustrou a necessidade de uma política para atuar nas disparidades regionais visando o atendimento básico à população pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Como demonstram Oliveira, Sanchez e Santos (2016, p. 2726), “o PMN possibilitou a ampliação do acesso a ações de atenção básica em milhares de

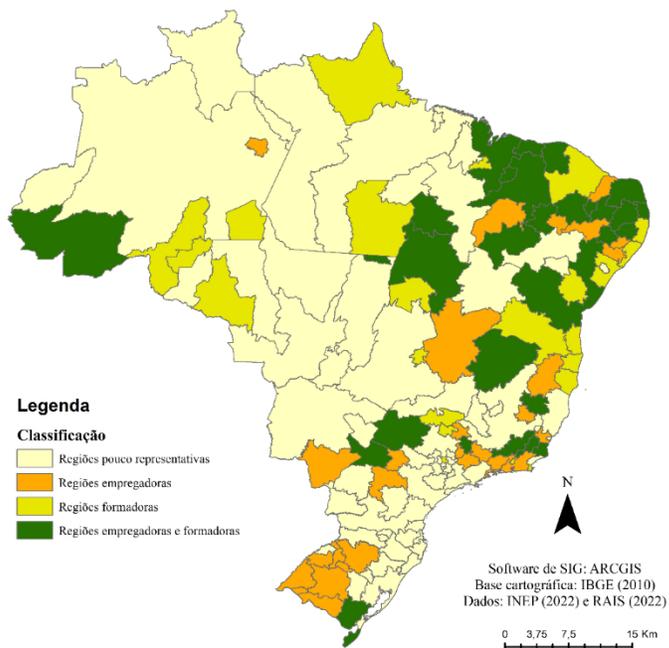
municípios brasileiros”. Contudo, para a efetivação da assistência social na saúde, é preciso avançar na desconcentração qualificada da formação de recursos humanos. A distribuição das IES deve apoiar a fixação do profissional na região para manter a frequência do serviço e criar um aprendizado, por meio da vivência da realidade local, que permita adaptar a prática da saúde às demandas específicas da região (Haddad *et al.*, 2010).

Ensaio para reduzir a concentração do ensino médico no Brasil ocorrem desde os governos militares, mas intensificam com os governos democráticos para atender as demandas do SUS (Oliveira *et al.*, 2019). O desafio posto é avançar nesse processo em um contexto de ampliação do ensino privado na medicina que faz a formação profissional se orientar pelo lucro e não pelos “objetivos de transformações socioeconômicas e de atenuação das desigualdades regionais” (Vieira, 2023, p. 400).

A **Figura 6** revela uma nova problemática regional da saúde no Brasil ao demonstrar o sucesso do interior do Nordeste com a presença de REF; o avanço de RF na região Norte, levando a crer que o problema da fixação de profissionais possa ser maior nesses locais; e um conjunto de RE, que pode evidenciar um problema de escassez de médicos, no interior do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais.

A **Tabela 5** sintetiza os resultados discutidos nesse item. Demonstra-se o percentual de RIAU e a participação no PIB nacional das REF, RE, RF e RPR nas áreas de computação, engenharia, agronomia e saúde.

Figura 6 – Brasil: correspondência entre a formação profissional e o emprego na área de saúde



Fonte: INEP (2023); RAIS (2023). Elaboração nossa, 2023.

Tabela 5 – Tipologia das regiões: participação no total de Regiões Intermediárias de Articulação Urbana e no PIB nacional, média de 2017, 2018 e 2019

Tipologia das regiões	Computação	Engenharia	Agronomia	Saúde
% no total de Regiões Intermediárias de Articulação Urbana				
Regiões Empregadoras e Formadoras	5,0	9,3	32,9	20,0
Regiões Empregadoras	2,1	5,7	9,3	19,3
Regiões Formadoras	15,0	25,0	13,6	15,7
Regiões Pouco Representativas	77,9	60,0	44,3	45,0
% no PIB Nacional				
Regiões Empregadoras e Formadoras	27,0	14,2	22,3	10,9
Regiões Empregadoras	12,7	32,0	11,7	18,7
Regiões Formadoras	11,5	14,1	4,4	8,5
Regiões Pouco Representativas	48,7	39,8	61,7	61,9

Fonte: INEP (2023); RAIS (2023). Elaboração nossa, 2023.

4. Conclusões

A expansão territorial da atividade produtiva e da urbanização no período técnico-científico-informacional faz com que a demanda pelo conhecimento científico e por trabalhadores adaptados ao padrão de competitividade do mundo contemporâneo seja ampliada a praticamente toda a extensão do território nacional. Contudo, a incorporação da ciência no sistema produtivo depende de mediações que podem fomentar ou não a infraestrutura de C&T regional. Nossa metodologia encontra limites para discutir essa questão por não dimensionar os fluxos de estudantes e

profissionais entre as regiões. Mas, algumas reflexões podem ser feitas.

A área de engenharia e construção tem uma situação em que o número de graduados se amplia substancialmente ao passo que os empregos diminuem. Esse desajuste entre um sistema de ensino superior em expansão e os postos de trabalho em retração faz com que essa seja a área com maior número de RF e registre dificuldades em promover a desconcentração das REF.

Um descompasso entre o emprego e a formação profissional também pode ser identificado na área de computação e TIC, mas, nesse caso, em decorrência da limitação do sistema de ensino. A dificuldade na desconcentração é evidenciada pelo fato de as REF estarem concentradas no núcleo do polígono de aglomeração industrial. É certo que algumas das RF identificadas contam com IES recentes, podendo se constituir como novas REF pela criação de oportunidades de trabalho locais. No entanto, é preciso se atentar para os desafios da criação de competências inovativas nas TIC, sobretudo, em regiões menos desenvolvidas, que enfrentam a concorrência das metrópoles para onde talentos e empresas com potencial de crescimento optam por migrar.

A agricultura destaca-se como a área de conexão mais sólida entre o ensino superior e a base produtiva regional, evidenciada pelo maior número de REF. Pelo momento atual, a desconcentração das IES fornece um suporte à expansão da agricultura do período técnico-científico-informacional. No entanto, a ampliação de tecnologias digitais pode acentuar a pouca demanda por trabalhadores qualificados no campo, dificultando que as RF evoluam para REF ou mesmo levando o retrocesso das REF para RF. Nessas condições, tendências de concentração não podem ser totalmente descartadas na agricultura.

A saúde, motivada pela necessidade de atender à população, assume uma relação mais próxima com regiões de baixa renda como evidencia o elevado número de REF, mas, que no conjunto, tem baixa participação no PIB nacional. Essa situação, porém, não inibe a desconexão entre a formação de recursos humanos e o emprego. A saúde é a área com maior número de RE entre as que foram estudadas. A discussão a ser colocada é que as

desigualdades na saúde não estão circunscritas às regiões Norte e Nordeste, mas aparecem em áreas do polígono de aglomeração industrial, como Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Esses resultados indicam a ocorrência de um movimento em que as desigualdades socioespaciais são reduzidas com a desconcentração do ensino superior, ao mesmo tempo em que novas desigualdades são criadas pela dificuldade de articular a formação da mão-de-obra e o setor produtivo local. As discussões feitas ressaltam a importância de uma estratégia regional para se planejar um ensino superior que atenda as demandas econômicas e sociais levando em conta a diversidade do território nacional.

Alguns pontos precisam ser aprofundados para uma agenda de pesquisa que associe conhecimento científico, base produtiva e território na periferia do capitalismo mundial. Em primeiro lugar, seria relevante mensurar as diferenças entre a tipologia regional proposta em dois momentos. Isso permitiria investigar, por exemplo, quais RF apresentam uma trajetória de desenvolvimento em direção às REF ou, inversamente, quais REF, devido à crise, podem ter uma regressão para RF. Em segundo lugar, seria necessário refletir sobre outras áreas de conhecimento não abordadas neste estudo como as Ciências Naturais, Matemática e Estatística; os Negócios, a Administração e o Direito; e as Artes e Humanidades. Essas áreas podem revelar padrões distintos ao que estudamos e novos desafios ao ensino superior no Brasil. Por fim, um terceiro caminho de pesquisa seria a realização de estudos de caso de RIAU específicas com maior e/ou menor correspondência entre formação profissional e o emprego para maior detalhamento dos problemas e avanços na relação com a ciência produzida localmente.

Referências

- BERNARDES, J. A. Novas fronteiras do capital no Cerrado: dinâmica e contradições da expansão do. *Scripta Nova*, v. 19, n. 507, p. 1-28, 2015.
- CANO, W. *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005*. São Paulo: Ed. UNESP, 2008.
- CANO, W. A desindustrialização no Brasil. *Texto para Discussão*, Brasília, n. 200, p. 1-21, 2012.
- DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração ne contínua polarização. *Nova Economia*, v. 31, n. 11, p. 35-64, 1993.
- DINIZ, C. C.; GONÇALVES, E. Economia do conhecimento e desenvolvimento regional no Brasil. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Orgs.). *Economia e Território*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.
- DINIZ, C. C.; MENDES, P. S. Tendências regionais da indústria brasileira no século XXI. *Texto para discussão*, Brasília, n. 2640, p. 7-41, 2021.
- DINIZ, C. C.; VIEIRA, D. J. Ensino Superior e Desigualdades Regionais: notas sobre a experiência recente do Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD*, v. 36, n. 129, p. 99-115, 2015.
- FERNANDES, A. C. Sistema territorial de inovação ou uma dimensão de análise na Geografia contemporânea. In: SPOSITO, E. S.; et al. (Orgs.). *A Diversidade da Geografia Brasileira: Escalas e dimensões da análise e da ação*. Rio de Janeiro: Consequência, 2016.
- FERNANDES, A. C.; SABINO, A.; PIMENTEL, J. G. P. Será inovação um fator de comando relevante? Anotações metodológicas para compreensão do fenômeno metropolitano contemporâneo em contexto periférico. In: MOURA, R.; FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. (Orgs.). *Espaços Metropolitanos: processos, configurações, metodologias e perspectivas emergentes*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.
- FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

- FURTADO, C. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.
- GARCIA, R.; *et al.* Os efeitos da proximidade geográfica para o estímulo da interação universidade-empresa. *Revista de Economia*, v. 37, n. 4, 2011.
- HADDAD, A. E.; *et al.* Formação de profissionais de saúde no Brasil: uma análise no período de 1991 a 2008. *Revista de Saúde Pública*, v. 44, p. 383-393, 2010.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Geografia, 2017.
- IBGE. *Regiões de Influência das Cidades - 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- IBGE. *Divisão urbano-regional do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.
- IBGE. *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE. 2023a.
- IBGE. *Pesquisa Industrial Anual - PIA Empresa*. Rio de Janeiro: IBGE 2023b.
- IBGE. *Produção Agrícola Municipal*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023c.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Superior*. Brasília: MEC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 12 ago. 2023.
- JOÃO, S.; NUNES, D. A. Como a fronteira econômica direciona o mercado de trabalho e de que forma o IFPA-Parauapebas pode direcionar os cursos para a demanda local? *Multitemas*, Campo Grande, v. 27, n. 66, p. 29-51, maio-ago. 2022.
- MATTEI, L. Emprego agrícola: cenários e tendências. *Estudos Avançados*, v. 29, p. 35-52, 2015.
- MENDES, P. S.; SANTOS, U.; DINIZ, C. C. Ensino superior e expansão regional do emprego industrial no Brasil (2006-2018). In: MONTEIRO NETO, A.; COLOMBO, L. A.; ROCHA NETO, J. M. (Orgs.). *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Vol. 3. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

- MESQUITA, F.; FURTADO, A. T. O conhecimento agrícola como uma função de comando: um estudo da zona de influência da Lavras (MG) e Viçosa (MG). *GEOgraphia*, v. 25, n. 54, 2023.
- MONTEIRO NETO, A. Indústria e território no Brasil: debates, evidências e hipóteses para uma análise contemporânea. In: MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. O.; SEVERIAN, D. (Orgs.). *Brasil, Brasilis: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI*. Brasília: IPEA, 2021.
- MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. D. O.; SEVERIAN, D. A Indústria na Reconfiguração Territorial Brasileira: novas expressões dos dilemas nacionais no século XXI. In: MONTEIRO NETO, A.; COLOMBO, L. A.; ROCHA NETO, J. M. (Orgs.). *Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.
- NEGRI, B. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo, 1880-1990*. Campinas: Ed. Unicamp, 1996.
- OLIVEIRA, B. L. C. A. D.; et al. Evolução, distribuição e expansão dos cursos de medicina no Brasil (1808-2018). *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 17, 2019.
- OLIVEIRA, J. P. A.; SANCHEZ, M. N.; SANTOS, L. M. P. O Programa Mais Médicos: provimento de médicos em municípios brasileiros prioritários entre 2013 e 2014. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, p. 2719-2727, 2016.
- PACHECO, C. A. *A formação de engenheiros no Brasil: desafio ao crescimento e à inovação*. São Paulo: IEDI, 2010.
- PROVMED. *A expansão da oferta de graduação em Medicina no Brasil*. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sgtes/acoes-em-educacao-em-saude/provmed/14-informe-tecnico-provmed-no-2.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.
- RAIS. *Relação Anual de Informações Sociais*. (Base de dados online). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2023. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>. Acesso em: 12 ago. 2023.
- SANTOS, M. *Por Uma Outra Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: EdUSP, 2013.

- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2014.
- SCOTT, A. J.; STORPER, M. Regions, globalization, development. *Regional Studies*, v. 37, n. 6-7, p. 579-593, 2003.
- SENKEVICS, A. S. A expansão recente do ensino superior. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, v. 3, n. 4, p. 48-48, 2021.
- STORPER, M.; VENABLES, A. J. Buzz: face-to-face contact and the urban economy. *Journal of Economic Geography*, v. 4, n. 4, p. 351-370, 2004.
- ULAS, D. Digital transformation process and SMEs. *Procedia Computer Science*, v. 158, p. 662-671, 2019.
- VIEIRA, D. J. A universidade vai à periferia: análise da evolução do ensino superior na área de ação prioritária da PNDP. In: MONTEIRO NETO, A.; COLOMBO, L. A.; ROCHA NETO, J. M. (Orgs.). *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Vol. 3. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.
- VIEIRA, D. J.; MACEDO, F. C. Crescimento e configuração regional do sistema de ensino superior brasileiro no Século XXI. In: MACEDO, F. C.; MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. J. (Orgs.). *Universidade e território: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI*. Brasília: IPEA, 2022.

Luciléia Aparecida Colombo*

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Araraquara, São Paulo, Brasil

Lucas Barbosa de Santana**

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Araraquara, São Paulo, Brasil



Evidência da desigualdade regional em um federalismo dissonante: a Lei Aldir Blanc no Brasil

Recebido em: 28 dez. 2023

Aprovado em: 15 jul. 2024

Publicado em: 23 dez. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-8>

Uma versão deste artigo foi apresentada no 46° Encontro Anual da ANPOCS (2022).

* Professora da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Campus Araraquara, Faculdade de Ciências e Letras, Departamento de Ciências Sociais. Doutora e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos; graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. E-mail: lucileia.colombo@unesp.br

 <http://lattes.cnpq.br/9421549755358841>  <https://orcid.org/0000-0002-5285-4716>

** Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Mestre e graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. E-mail: lucas.barbosa@unesp.br

 <http://lattes.cnpq.br/1542762713024879>  <https://orcid.org/0000-0001-8270-8456>

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a implementação do repasse de recursos por parte do governo federal aos estados e municípios brasileiros, no que tange à política de apoio emergencial ao pessoal da cultura, através da lei Aldir Blanc. Para isso, foram levantados dados empíricos junto à secretaria especial da cultura, e ao sistema nacional de cultura, quanto aos recursos transferidos aos demais entes da federação, e a situação destes quanto às exigências da legislação supracitada, além de estudos da literatura especializada. Por fim, o texto traz elementos essenciais sobre o escopo da cultura e os impactos da pandemia no cenário cultural brasileiro.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Cultura. Federalismo. Lei Aldir Blanc. Pandemia.

Luciléia Aparecida Colombo*

São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho"
Araraquara, São Paulo, Brazil

Lucas Barbosa de Santana**

São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho"
Araraquara, São Paulo, Brazil



Evidence of regional inequality in a dissonant federalism: the Aldir Blanc Law in Brazil

Received: 28th Dec. 2023

Approved: 15th Dec. 2024

Published: 23rd Dec. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-8>

* Professor at the São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho", Araraquara Campus, Faculty of Arts and Humanities, Department of Social Sciences. PhD and MSc in Political Science from the Federal University of São Carlos; BSc in Social Sciences from the São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho". Email: lucileia.colombo@unesp.br

 <http://lattes.cnpq.br/9421549755358841>  <https://orcid.org/0000-0002-5285-4716>

** PhD candidate at the São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho". MSc and BSc in Social Sciences from the São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho". Email: lucas.barbosa@unesp.br

 <http://lattes.cnpq.br/1542762713024879>  <https://orcid.org/0000-0001-8270-8456>

Abstract

This article aims to analyze how the transfer of resources by the federal government to Brazilian states and municipalities took place, with regard to the policy of emergency support for cultural personnel, through the Aldir Blanc law. For this, empirical data were collected from the special culture system, regarding the resources transferred to the other entities of the federation, and the situation of these data to the requirements of the aforementioned legislation, in addition to studies of the specialized literature. Finally, the text brings essential elements about the scope of culture and the impacts of the pandemic on the Brazilian cultural scene.

Keywords: *Public Policies. Culture. Federalism. Aldir Blanc Law. Pandemic.*

1. Introdução

O tema das políticas culturais é, historicamente, um campo negligenciado, tanto na execução de políticas, quanto na materialização de ações que fomentem o setor, em virtude especialmente da dificuldade de manter agendas de políticas para este setor. Tal conjuntura implica uma série de dificuldades para a efetiva implementação de políticas culturais no Brasil, pois a agenda governamental de políticas culturais aparece diluída entre outros temas sociais, considerados de maior relevância cotidiana. Setor essencial para afirmação da cidadania e para a promoção dos mais diversos aspectos relacionados à afirmação das identidades, das práticas, dos saberes e da vida social, a cultura é tida, sobretudo num cenário de escassez de recursos e crise política e econômica, como um setor secundário.

Nesse sentido, pretendemos realizar neste trabalho uma análise sobre os limites e os alcances da política emergencial para o setor cultural brasileiro, mais especificamente, a Lei Aldir Blanc (14.017/20). Assim, a pergunta que motiva este estudo é: de que forma, a Lei Aldir Blanc reflete os dilemas federativos enfrentados no Brasil? Consideramos o fato de que a Lei se materializou como um efetivo instrumento de desenvolvimento do setor cultural brasileiro, através de um planejamento sistemático, com objetivos e meios devidamente estabelecidos.

No Brasil, programas como o Cultura Viva, alicerçam-se no escopo de uma política pública de cultura que busca traçar objetivos precisos de atuação para a promoção e viabilização do setor cultural brasileiro. Entretanto, nota-se grandes percalços no desenvolvimento de políticas para o setor, seja pela heterogeneidade das práticas culturais, ou mesmo pela ausência de regras e diretrizes para a execução de políticas culturais por parte do Ministério da Cultura. Tais elementos, chocam-se ao histórico de baixo investimento no setor: a união dispendeu, em 2018, menos de 1 bilhão de reais para o Ministério da Cultura, sendo que a maior parte dos investimentos em cultura são realizados por parte dos municípios brasileiros (IPEA, 2005; Siconfi;

2019). Essa evidência indica a variabilidade de processos e dinâmicas estabelecidas no investimento dos recursos públicos, já que os municípios brasileiros dispõem de grande heterogeneidade na gestão pública.

Para refletirmos acerca da magnitude da política emergencial de apoio à cultura no Brasil durante a pandemia de coronavírus, especialmente a Lei Aldir Blanc, cabe um retorno aos números. O valor de repasses aos Estados e Municípios, foi de 3 bilhões de reais, sendo os gastos do governo federal com o setor cultural, em 2018, cerca de 2 bilhões de reais (IBGE, 2019). No que diz respeito ao volume de investimentos, embora ainda muito aquém do necessário, o volume investido na política emergencial foi 33% maior que os gastos realizados pela União no setor. Tal cenário impõe uma necessária reflexão sobre a atuação do executivo federal no financiamento e consequente formulação e implementação de políticas culturais, uma vez que para serem efetivadas, as políticas públicas dependem de financiamento (Demarco, 2014).

A proposta deste estudo é perscrutar as possibilidades da nova política de apoio ao setor cultural, que embora seja reconhecida como emergencial, representou o maior investimento histórico no setor pela União. Partimos do pressuposto de que existe uma agenda decisória que alocou recursos em diversos entes da federação para o apoio à cultura. Entretanto, cabe-nos analisar e buscar uma agenda efetiva de execução, que torne permanente os investimentos realizados e que possam trazer previsibilidade e maior envergadura à materialização de políticas culturais, que sempre são negligenciadas pelos diversos entes da administração pública, sobretudo num cenário de escassez de recursos. A necessária materialização de políticas culturais efetivas, e que orientem o desenvolvimento de ações e projetos que possam dar conta de uma continentalidade de práticas e demandas culturais, que são, necessariamente, essenciais para a proteção da cidadania.

Este artigo está dividido da seguinte forma, para além desta introdução e posterior conclusão: 1) um histórico das políticas culturais no Brasil; 2) a Lei Aldir Blanc e o seu surgimento; 3) a Lei Aldir Blanc e a questão federativa envolvida.

2. Histórico das políticas culturais no Brasil

Os Planos Nacionais de Cultura são documentos prioritários para analisarmos as políticas desta área a partir de um processo decisório bem definido, com atores relevantes para impulsionar temas/problemas culturais. No que tange, especificamente, às políticas culturais, há consenso na literatura de que elas podem se dividir em três grandes grupos: o primeiro deles, as chamadas políticas de dirigismo cultural, são designadas para enfatizar a cultura e o folclore, sendo de caráter popular ou não; o segundo grupo, as chamadas políticas de liberalismo cultural, sobre a possibilidade de que o Estado seja o promotor de cultura para a população; e, finalmente, o terceiro eixo analítico que é chamado de políticas de democratização cultural, que são respaldadas na diretriz de que a cultura não deve estar atrelada aos princípios mercantis, de lucro e de renda, mas que deve ser um retrato da sociedade, através de manifestações desta.

O histórico das políticas culturais no Brasil não é tão longo quanto dos demais setores de nosso país, exatamente porque as demais políticas sempre estiveram no ideário popular como necessárias para a consagração dos direitos sociais, sendo a cultura relegada para um voluntarismo de grupos sociais específicos. Ainda durante o governo Vargas, houve a instituição de diversos mecanismos para garantir a operacionalização de forma mais sistemática de ações e projetos culturais, como o Departamento de Informação e Propaganda varguista, que, a partir de uma atuação de uma lógica autoritária (Chauí, 1995), buscava absorver as mais diversas práticas culturais, com o intuito de determiná-las, a partir de orientações do próprio governo. Mesmo sob esse cenário controverso no que tange às práticas democráticas, a década de 1930 marcou o início das intervenções de forma mais coordenada e efetiva por parte do Estado na cultura, seja pela experiência de Mario de Andrade à frente da Secretaria de Cultura do Município de São Paulo, ou de Gustavo Capanema no Ministério de Educação e Saúde do governo de Vargas.

A certa inexpressividade dessas políticas culturais na segunda metade

do século XX, elas se apresentam como registros de políticas de Estado, considerando a lógica autoritária do período, em que as instituições governamentais atuavam como tutoras do setor cultural, orientando e definindo o quê quando e como se faz cultura no Brasil (Rubim, 2007). Tal característica indicou uma enorme dificuldade em desenvolver agendas decisórias coerentes e que representem as reais necessidades do setor, de uma aproximação verdadeiramente com os setores populares.

Podemos também elencar que, com uma posterior oxigenação das agendas governamentais, voltadas principalmente para princípios mais democráticos, cabe destaque as políticas públicas promovidas pela cidade de São Paulo, especialmente com a atuação inclusiva e inovadora da gestão de Mario de Andrade. Naquele momento, houve a adoção de uma noção expandida de cultura na operacionalização de políticas públicas, estabelecendo uma leitura antropológica do setor, incorporando as dimensões da cultura imaterial e da cultura popular às dinâmicas de gestão das políticas culturais.

Paradoxalmente, embora houvesse a criação de várias instituições para o setor cultural, como a Superintendência de Educação Musical e Artística, o Instituto Nacional do Cinema Criativo, o Serviço de Rádio fusão Educativa, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o Serviço Nacional de Teatro, o Instituto Nacional do Livro, o Conselho Nacional de Cultura, dentre outros, essas instituições figuravam como instrumentos de promoção da ideologia varguista, enaltecendo e divulgando símbolos e elementos nacionalistas, sem uma conexão mais ampla com a sociedade e com o fortalecimento da democracia.

Após uma curta experiência democrática, em que as instituições culturais figuraram de maneira secundária na agenda governamental do executivo federal, o fim da quarta república marcou, de forma significativa, a gestão de políticas culturais no Brasil. A partir do golpe militar de 1964, a cultura passou, mais uma vez, a ser utilizada como ferramenta para o regime autoritário, assumindo um caráter centralizado e fortemente ideológico. Com diversas nuances entre os distintos governos militares, as políticas culturais se apresentam como importante instrumento para a consolidação do regime

e as ações e atividades culturais caminhavam, nesse cenário, apartados da realidade da sociedade brasileira, não representando os diversificados saberes culturais, que não deixaram de efervescer numa sociedade heterogênea como a brasileira.

A redemocratização marcou o início de um novo modelo de desenvolvimento de políticas culturais pelo Estado brasileiro. Internacionalmente, o cenário pode ser definido como o de avanço das políticas neoliberais, da diminuição do papel e do peso do Estado e do aumento da participação do mercado nas mais diversas dimensões da gestão pública, como a economia, a política e, especialmente, a cultura; tal contexto marca de forma decisiva a gestão de políticas culturais no Brasil, conforme aponta Rubim (2007). Com isso, destaca-se a criação da Lei Rouanet, sancionada durante o governo de Fernando Collor de Melo, e desenvolvida pelo seu então Ministro da Cultura, Sérgio Paulo Rouanet.

O governo Collor de Melo abriu as portas para uma política econômica neoliberal, e implementou, no campo da cultura, um importante mecanismo que trouxe traços elementares do modelo de gestão política e econômica adotado à época. A Lei Rouanet (8.313/91) era uma política de gestão privada do setor cultural, uma vez que transferia do Estado para o mercado as atribuições de promover, viabilizar e fomentar as práticas e o patrimônio cultural. Através da renúncia fiscal, o governo federal atribuía aos “parceiros” privados a competência de gerir uma ampla gama de políticas culturais implementadas no país. Tratava-se, portanto, de uma delegação completa de competências ao setor privado, onde o governo atuava apenas como financiador das agendas formuladas e implementadas pelo setor privado (Calabre, 2019; Rubim, 2007).

Tal política definiu e ainda define boa parte da atuação do governo federal no campo da cultura. É, no tempo presente, uma das principais políticas da União para o setor cultural, contudo, não se traduz em um aumento de investimentos em cultura, dado que segundo o Ministério da Cultura, os dispêndios com o setor representaram, em 2018, menos de 1% dos gastos públicos. Percebe-se, com isso, os gastos com o setor cultural brasileiro, por parte do governo central, estão muito aquém das necessidades

de um país multicultural como o Brasil.

Ainda sob esse aspecto, é importante considerarmos que os demais setores como saúde, educação e segurança contam com investimentos superiores, em que pese seu caráter essencial, sobretudo em uma situação de emergência sanitária, como a vivida durante a pandemia de coronavírus. Entretanto, cabe destacar que a cultura figura como elemento essencial para a manutenção das mais diversas práticas, formas e patrimônios culturais, que envolvem, para além de uma dimensão basilar na afirmação e garantia da cidadania (Chauí, 2008), mas também um mecanismo essencial para o desenvolvimento do trabalho e emprego, gerando renda e movimentando a economia. Exemplo disso é que em 2018, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019), mais de 3,5 milhões de pessoas estavam ocupadas no setor cultural brasileiro.

Apesar de medidas como a Lei Rouanet (8.313/91), que representa uma terceirização das atividades do Estado ao mercado, é importante destacar que esse modelo de atuação no setor cultural gerou uma ampla gama de ações e projetos culturais desenvolvidos pela iniciativa privada. Amplamente divulgados pela mídia em geral, instituições como o Itaú Cultural e a Fundação Roberto Marinho estão dentre os maiores captadores de recursos por meio da Lei Rouanet, e possuem atuação em diversas esferas culturais, como o setor editorial, o cinema, a música e o teatro. Embora o investimento seja aprovado pelo setor público, todo o processo de gestão das atividades culturais implementadas ficou às margens do Estado, que atua única e exclusivamente como ente financiador por meio da renúncia fiscal.

Juntamente com a Lei Rouanet, o Fundo Nacional de Cultura (FNC) tem alguns elementos que favorecem a cooperação federativa, especialmente na tentativa de estimular a distribuição mais igualitária de recursos para o financiamento de projetos culturais, além de sugerir que estes projetos artísticos e culturais sejam implementados de forma interestadual, fortalecendo, assim, os laços federativos e a troca de experiência entre os entes envolvidos. Desta forma, o FNC objetiva estimular projetos que atendam às demandas da sociedade e da coletividade, visando uma transferência justa dos recursos, especialmente para áreas com pouco ou

nenhum financiamento.

O contexto da pandemia de *Sars-CoV-2* (novo coronavírus) causou imenso impacto social, político e econômico ao nosso país. O desemprego atingiu expressividade em 2020. De acordo com dados do IBGE (2020), cerca de 14 milhões de brasileiros estavam desempregados e quase 6 milhões desalentados. Tais dados expressam a gravidade da pandemia não só em aspectos sanitários, mas também econômicos. Nesse cenário, estão os profissionais da cultura que, por exercerem atividades essencialmente presenciais e de intenso contato e aglomeração entre pessoas, sofreram grandes impactos com as restrições impostas durante o período. Tal situação é a justificativa para a criação da Lei Aldir Blanc, que viabilizou o financiamento de práticas culturais e/ou ofereceu auxílio para os profissionais que trabalham nas mais diversas áreas da cultura no período.

A Lei Aldir Blanc durante a pandemia de Covid-19

A Lei Aldir Blanc (14.017/20) foi uma política pública de caráter emergencial para um dos setores mais impactados pela pandemia, e, nesse sentido, previu a aplicação de recursos da ordem de 3 bilhões de reais no setor, por meio de repasses aos estados e municípios, os quais, por sua vez, deverão oferecer condições para a operacionalização dos recursos, seja por meio de editais ou de processos seletivos que garantam a manutenção de uma gama diversificada de atividades culturais, nos termos da Lei. Determina, ainda, a concessão de um auxílio emergencial específico para trabalhadores do setor cultural brasileiro, tendo a descentralização como um dos requisitos, além de priorizar a participação efetiva de estados e municípios:

Art. 3º Os recursos destinados ao cumprimento do disposto no art. 2º desta Lei serão executados de forma descentralizada, mediante transferências da União aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, preferencialmente por meio dos fundos estaduais, municipais e distrital de cultura ou, quando não houver, de

outros órgãos ou entidades responsáveis pela gestão desses recursos, devendo os valores da União ser repassados da seguinte forma: I - 50% (cinquenta por cento) aos Estados e ao Distrito Federal, dos quais 20% (vinte por cento) de acordo com os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e 80% (oitenta por cento) proporcionalmente à população; II - 50% (cinquenta por cento) aos Municípios e ao Distrito Federal, dos quais 20% (vinte por cento) de acordo com os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 80% (oitenta por cento) proporcionalmente à população (Brasil, 2020, p. 1).

Outra inovação importante da Lei é que ela assegura uma renda mensal aos profissionais da cultura que tiveram impacto em suas finanças pessoais durante a pandemia, promovendo, assim, uma política de redistribuição de renda:

Art. 6º Farão jus à renda emergencial prevista no inciso I do caput do art. 2º desta Lei os trabalhadores e trabalhadoras da cultura com atividades interrompidas e que comprovem: I - terem atuado social ou profissionalmente nas áreas artística e cultural nos 24 (vinte e quatro) meses imediatamente anteriores à data de publicação desta Lei, comprovada a atuação de forma documental ou autodeclaratória; II - não terem emprego formal ativo; III - não serem titulares de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiários do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Programa Bolsa Família; IV - terem renda familiar mensal per capita de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até 3 (três) salários-mínimos, o que for maior; V - não terem recebido, no ano de 2018, rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); VI - estarem inscritos, com a respectiva homologação da inscrição, em, pelo menos, um dos cadastros previstos no § 1º do art. 7º desta Lei; e VII

- não serem beneficiários do auxílio emergencial previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. § 1º O recebimento da renda emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma unidade familiar.

[...]

§ 2º A mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas da renda emergencial. Art. 7º O subsídio mensal previsto no inciso II do caput do art. 2º desta Lei terá valor mínimo de R\$ 3.000,00 (três mil reais) e máximo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), de acordo com critérios estabelecidos pelo gestor local (Brasil, 2020, p.1).

O financiamento da medida foi realizado por meio do Fundo Nacional de Cultura e outras dotações orçamentárias da União. A descentralização prevista na Lei tem a função de delegar aos estados e municípios a função de planejar e implementar as políticas, reservando à União, apenas o repasse dos recursos. Há, portanto, um elemento federativo importante na previsão desta Lei, uma vez que o nível local é o espaço privilegiado para a implementação das políticas culturais.

O prazo para a destinação dos recursos previstos na Lei é curto, onde os municípios terão até 60 dias para destinar os valores para os respectivos projetos, caso contrário, deverão remeter o saldo não aplicado ao fundo estadual de cultura do estado em que fazem parte. Tal exigência esbarra, por vezes, na falta de quadro burocrático capacitado em determinados municípios, sobretudo na área cultural. Num esforço para garantir a implementação desses recursos de maneira célere, congressistas desenvolveram uma capacitação para agentes públicos sobre a aplicação dos recursos previstos na Lei (Calabre, 2020).

Como abordado anteriormente, as políticas para o setor da cultura sofreram, historicamente, com uma série de rupturas e discontinuidades, que permearam a gestão do setor em todas as esferas federativas. Assim, conforme pontua Barreto (2020), percebe-se que os agentes culturais foram um dos grupos que conseguiram (de alguma forma, em baixo grau) se readaptar aos percalços e novas realidades impostas pela pandemia, sobretudo à necessidade do uso cada vez maior dos ambientes virtuais.

Contudo, percebe-se que boa parte do setor cultural foi cada vez mais inserido numa lógica de produção em larga escala, objetivando-se o resultado final e o atendimento a maior quantidade possível de pessoas, lógica de outros setores da sociedade mais vinculados à esfera da economia tradicional (Barreto, 2020). Entretanto, cabe ressaltar que a cultura possui um fazer próprio, de diferentes temporalidades e que se distingue essencialmente dos “produtos” de mercado da economia globalizada.

Entende-se, portanto, que o papel das instituições e agentes governamentais deve ser muito mais do que repassar recursos, mas garantir meios efetivos de materialização das mais diversas práticas e fazeres culturais. O apontamento de Brandão (2010, p.45) é decisivo nesse sentido ao firmar que “O que interessa não é valorizar ou não, encenar ou não o Bumba Meu Boi ou o Samba de Roda, mas incorporar a eles e a outras manifestações populares o melhor instrumental e conhecimento técnico existentes” e ainda “a melhor qualificação possível dos seus atores, conduzindo-os a tornarem-se efetivos produtores culturais.” Nesse sentido, vê-se a iniciativa do parlamento, em criar mecanismos de qualificação do quadro gestor dos entes subnacionais, para a aplicação dos recursos da Lei Aldir Blanc como proveitosa, mas limitada. Porque, afinal, a despeito das diversas desigualdades regionais brasileiras, podemos nos perguntar quais recursos técnicos e materiais existem nas diversas secretarias municipais de cultura em diversas partes do Brasil para, efetivamente, aplicarem os recursos em um tempo tão curto?

Compreendemos as políticas de investimento em cultura como essenciais para o pleno desenvolvimento das mais diversas práticas culturais, além de ser um direito assegurado na Constituição, especificamente nos artigos 215 e 216, onde a cultura figura em posição secundária no rol de ações do setor público brasileiro, algumas vezes por falta de capacitação técnica de seus gestores culturais (Avelar, 2010). Aos funcionários públicos, é sabido que eles devem ser capazes de operacionalizar políticas de cultura, além de buscar investimentos para o setor e estabelecer condições para que as demandas culturais se adequem às práticas. Ou seja, é difícil encontrar a presença de todas essas características de gestão num só gestor, conforme

afirma Avelar (2010).

Sob esse aspecto, dados da Secretaria Especial de Cultura (SEC) do governo federal apontam para uma maior dificuldade em obter e executar os recursos oriundos da Lei Aldir Blanc pelos municípios de pequeno porte. De acordo com a SEC (2021), todas as capitais do Brasil receberam recursos, enquanto 33% das cidades muito pequenas, com menos de 20 mil habitantes, não receberam os recursos previstos por não terem enviado os planos de ação, ou por não terem corrigido as falhas apontadas pela SEC. Os planos de ação são os projetos que definem a aplicação dos recursos repassados por meio da Lei Aldir Blanc, dessa forma, como determina a legislação, os municípios devem encaminhar um plano circunstanciado, que oriente as políticas culturais a serem financiadas com os recursos oriundos da Lei n.º 14.017/20.

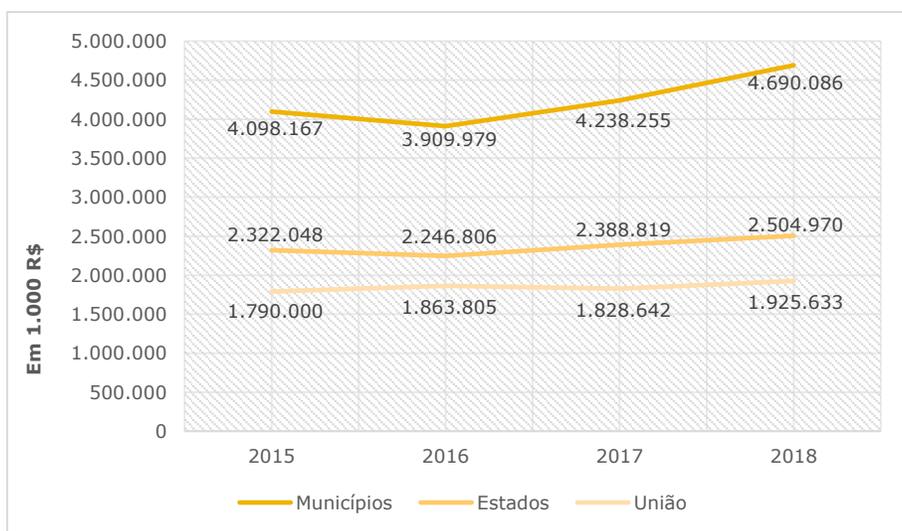
Outra questão relevante, ainda sobre os dados da SEC (2021), é que cerca de 11% dos municípios pequenos (de 20 a 50 mil habitantes), não receberam os recursos pelos mesmos motivos supracitados, e, dentre os municípios de médio porte (50 a 100 mil habitantes), apenas cerca de 3% não receberam os recursos. Entre os municípios grandes (de 100 a 900 mil habitantes) e metrópoles (acima de 900 mil habitantes), todos receberam os recursos. Tal cenário aponta para a dificuldade que municípios menores possuem tanto na operacionalização técnica de suas políticas públicas quanto nas condições para captação de recursos, sobretudo no setor cultural, que demanda um quadro burocrático capacitado, situação que se torna ainda mais dramática em um cenário de escassez de recursos. Esse quadro de gestores especializados praticamente inexistente em municípios pequenos, os quais dependem quase que exclusivamente de repasses da União e dos estados para manterem suas atividades.

Ainda sobre os valores repassados pela Lei, ressalta-se o elevado número de municípios não atendidos em determinados estados do país. Os estados do Amazonas e de Rondônia tiveram mais de 60% dos municípios não atendidos com repasses, além do estado de Goiás, que contou com 58% dos municípios (142), que também não receberam os recursos. Nesse aspecto, destacamos também os estados de Mato Grosso, Paraná e Roraima,

que tiveram mais de 40% dos municípios sem receber os repasses (SNC, 2021).

O gráfico abaixo, apresenta os investimentos realizados pelo governo federal durante 2015 a 2018, na área de cultura, através do extinto Ministério da Cultura.

Gráfico 1 – Repasses do Governo Federal para a Cultura – 2015 a 2018. Valor total dos gastos com cultura entre 2015 e 2018



Fonte: Ministério da Economia; Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração nossa, 2022.

O gráfico traz alguns dados que merecem atenção. Em primeiro lugar, é preciso destacar que em 2016 houve uma diminuição dos gastos com cultura de estados e municípios com um posterior aumento nos anos subsequentes. Outro elemento que deve ser considerado é a baixa

participação da União quando comparada com os estados e, principalmente, com os municípios. As despesas da União orbitaram em cerca de 21% do total de gastos realizados com o setor, com uma leve queda em 2018. Já os estados diminuíram sua participação de mais de 28% em 2015 para cerca de 27% em 2018. Os municípios, além de serem os entes que mais possuem gastos com cultura, também aumentaram sua participação no total das despesas com o setor, saindo de cerca de 50% em 2015 para mais de 51% em 2018, como demonstra o gráfico acima.

Com isso, podemos depreender que os gastos da União com o setor cultural têm sido menores se comparados aos municípios. Tal cenário, choca-se com a falta de políticas para o setor por parte do Governo Federal. Com o fim do Plano Nacional de Cultura - PNC (IPEA, 2013), houve uma ruptura também na condução das políticas culturais no Brasil. O PNC definia um aumento significativo dos gastos com setor cultural, além de viabilizar uma variedade de políticas e formatos de participação na definição das ações para o setor. Essa conjuntura explicita a dificuldade na definição de uma atuação mais coerente do Governo Federal no setor cultural, que vem sendo sistematicamente atacado desde a extinção do Ministério da Cultura.

Outro elemento central relacionado à política é a ausência de diretrizes nacionais que possam orientar a gestão de políticas públicas para o setor. No que se refere às normativas e processos para a formulação e implementação de políticas, não há amparo técnico para sua confecção. A Lei Aldir Blanc, traz condições complexas para os entes subnacionais efetivarem os recursos recebidos, ao passo que "Os Municípios terão prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contado da data de recebimento do recurso, para a destinação prevista no art. 2º desta Lei" (Brasil, 2020, p. 1).

Fica evidente a disparidade regional para a operacionalização da Lei, pois a maior parte dos municípios que não executaram os recursos e/ou tiveram seus planos de ação recusados e não cadastrados, estão na região Norte e Centro-Oeste, evidenciando as distinções regionais das condições de execução da política por parte dos municípios brasileiros (*Ibidem*). Tal cenário, escancara a dificuldade em encontrar as condições para a implementação desta Lei, dadas as assimetrias federativas e regionais. Neste

sentido, cabe indagarmos de que forma seria possível estabelecer uma efetiva política de Estado para o setor cultural, de modo que a implementação fosse facilitada.

3. A Lei Aldir Blanc e a questão federativa

A questão da coordenação federativa na Lei Aldir Blanc é um ponto central e que exige atenção, pois esta prerrogativa esbarra em um elemento fundamental do nosso federalismo brasileiro, que é a dificuldade encontrada por alguns estados e municípios em empreenderem esforços para a implementação de políticas, visto que possuem dificuldades técnicas e políticas para tal. A Lei é clara ao delimitar as fases de implantação, através das seguintes etapas:

- 1ª Fase – Adesão – estados e municípios devem manifestar interesse em compor o Sistema Nacional de Cultura (SNC), através de um termo de compromisso assinado entre os interessados.
- 2ª Fase – Institucionalização – é necessário que o sistema de cultura local elabore o plano de cultura local, com um fundo específico para o recebimento das transferências, bem como a existência de um conselho de política cultural.
- 3ª Fase – Implementação – acompanhar e monitorar o sistema de cultura, bem como corrigir possíveis falhas dele; transferência de recursos financeiros para os fundos existentes.

Entretanto, apesar de definidas as fases da política, o que se observou foram inconsistências na operacionalização tanto de estados como de municípios, para o devido tratamento dos recursos financeiros disponíveis. Abaixo, na tabela, é possível verificar o montante de pagamento aos estados:

Tabela 1 – Lei Aldir Blanc – Pagamento aos Estados

Estado	Programa	R\$
Acre	Estado	16.460.345,7
	Reversão ²	291.019,35
Alagoas	Reversão	654.611,14
	Estado	33.755.339,69
Amapá	Estado	16.774.874,17
	Reversão	55,16
Amazonas	Estado	38.145.611,98
	Reversão	7.365.411,09
Bahia	Reversão	6.421.429,71
	Estado	110.761.683,1
Ceara	Estado	71.554.051,89
	Reversão	1.453.056,77
Distrito Federal	Estado	19.203.291,76
Espírito Santo	Reversão	1.687.997,39
	Estado	30.210.120,28
Goiás	Reversão	10.764.169,18
	Estado	49.164.493,05
Maranhão	Reversão	11.910.556,32
	Estado	61.466.556,42
Mato Grosso	Estado	25.594.825,31

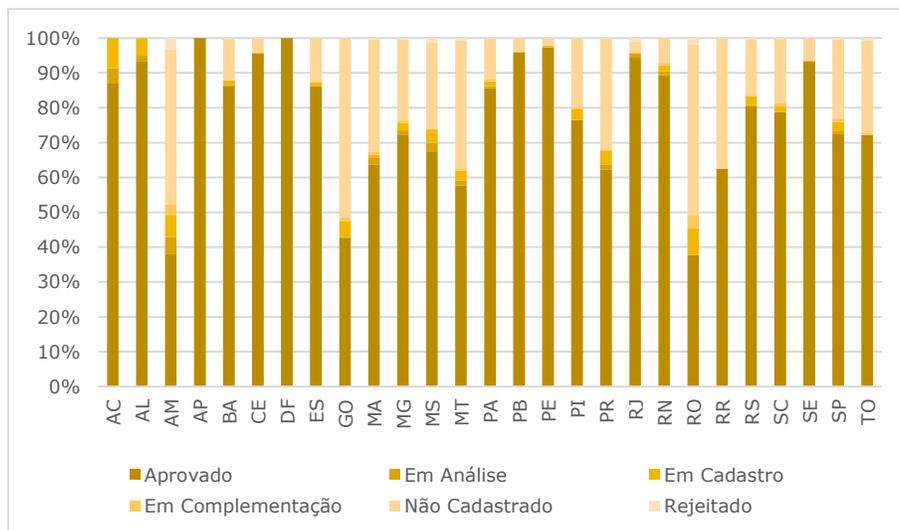
Estado	Programa	R\$
	Reversão	4.421.983,74
Mato Grosso do Sul	Estado	20.514.887,18
	Reversão	2.938.510,39
Minas Gerais	Estado	135.732.701,4
	Reversão	17.356.187,94
Para	Estado	68.000.813,74
	Reversão	4.624.302,55
Paraíba	Estado	36.164.540,3
	Reversão	450.729,92
Paraná	Estado	71.915.814,94
	Reversão	13.047.157,53
Pernambuco	Estado	74.297.673,6
	Reversão	652.237,5
Piauí	Estado	31.944.403,45
	Reversão	3.695.642,39
Rio de Janeiro	Estado	104.738.326,4
	Reversão	746.855,86
Rio Grande do Norte	Estado	32.128.654,9
	Reversão	1.114.773,95
Rio Grande do Sul	Estado	69.750.722,74
	Reversão	4.352.053,08
Rondônia	Reversão	3.823.977,25

Estado	Programa	R\$
	Estado	18.390.555,58
Roraima	Reversão	584.470,23
	Estado	10.747.615,59
Santa Catarina	Estado	44.986.857,87
	Reversão	3.228.652,56
São Paulo	Estado	264.155.074,6
	Reversão	13.820.084,53
Sergipe	Estado	24.577.545,76
	Reversão	446.680,54
Tocantins	Estado	18.698.667,8
	Reversão	2.482.887,96

Fonte: Sistema Nacional de Cultura. Elaboração nossa, 2022.

Entretanto, podemos observar as distorções quando analisamos a situação dos Planos de Ação, que devem ser apresentados pelos estados. Observe que os estados de Goiás, Amapá e Rondônia aparecem com altos índices de planos não cadastrados e rejeitados. Entretanto, é possível também perceber o alto índice de planos aprovados, especialmente no Amapá e no Distrito Federal.

Gráfico 2 – Planos de Ação de Cultura – Situação Atual



Fonte: Sistema Nacional de Cultura. Elaboração nossa, 2022.

Com relação aos municípios recebedores, é possível verificar que Paraíba, Pernambuco e Amapá tiveram grande adesão à Lei, com um grande número de municípios envolvidos.

Tabela 2 – Detalhamento dos repasses

UF	Total de Municípios no Estado	Municípios pagos no Estado		Municípios não pagos	
		n.º	%	n.º	%
AC	22	19	86	3	45
AL	102	95	93	7	29

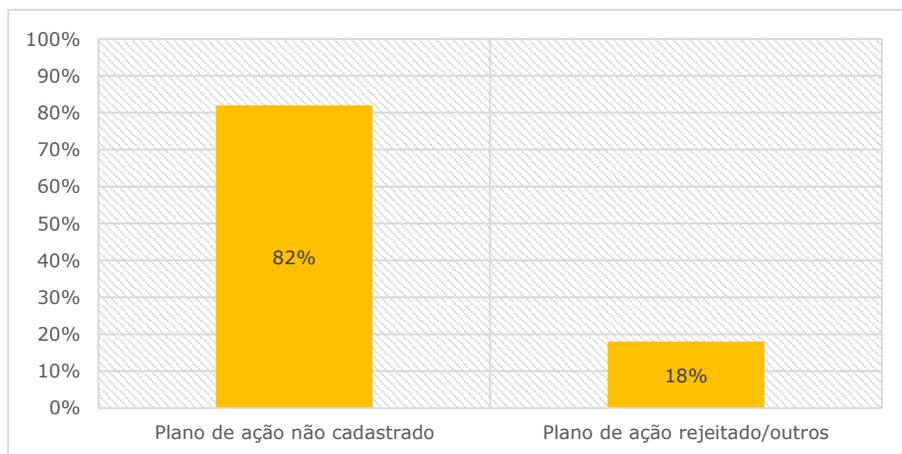
UF	Total de Municípios no Estado	Municípios pagos no Estado		Municípios não pagos	
		n.º	%	n.º	%
AM	62	23	37	39	24
AP	16	16	100	0	38
BA	417	357	86	60	53
CE	184	174	96	10	88
DF	1	1	100	0	0
ES	76	67	86	11	46
GO	246	104	42	142	35
MA	217	137	63	80	58
MG	853	611	72	242	41
MS	79	52	66	27	80
MT	141	81	57	60	48
PA	144	123	85	21	61
PB	223	215	96	8	43
PE	184	179	97	6	49
PI	224	167	75	57	36
PR	399	241	60	158	40
RJ	92	87	95	76	83
RN	167	149	89	102	61
RO	52	17	33	13	25
RR	15	8	53	9	60

UF	Total de Municípios no Estado	Municípios pagos no Estado		Municípios não pagos	
		n.º	%	n.º	%
RS	497	394	79	250	50
SC	295	232	79	236	80
SE	75	70	93	41	55
SP	645	460	71	261	40
TO	139	97	70	53	38
Brasil	5569	4176	75%	2725	49

Fonte: Sistema Nacional de Cultura. Elaboração nossa, 2022.

Com relação às possíveis dificuldades na implementação da Lei, podemos verificar que elas são relativas intrinsecamente à questão federativa, de problemas técnicos envolvendo estados e municípios, seja pela ausência do cadastro do plano de cultura ou mesmo por desobedecer aos trâmites necessários para recebimento de recursos. No gráfico abaixo é possível verificar que a principal razão do não repasse foi a ausência do plano de trabalho, indicando como seriam utilizados os recursos. Além disso, a rejeição aos planos, representando a menor fatia do percentual, indica que a maioria foi rejeitada porque não corrigiram os planos, conforme indicação de ajustes necessários.

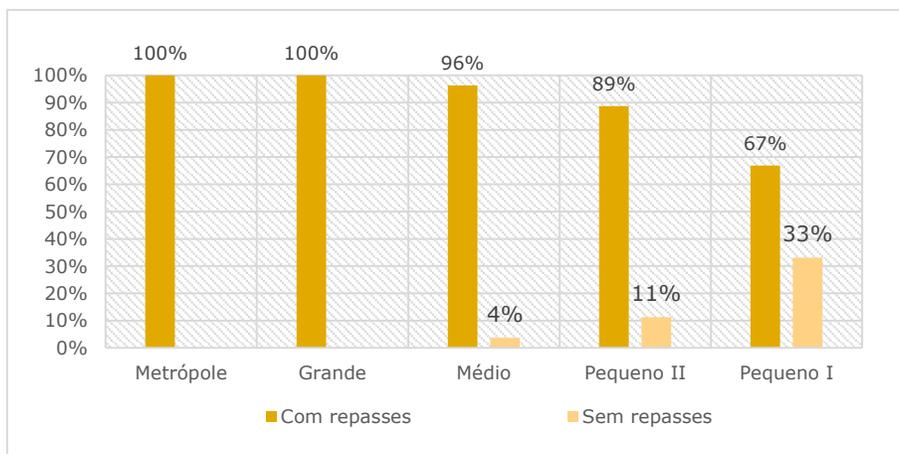
Gráfico 3 – Motivos para inexistência de repasses



Fonte: Sistema Nacional de Cultura. Elaboração nossa, 2022.

Além disso, é possível também verificar que municípios menores tiveram mais dificuldades em relação aos maiores para o recebimento dos repasses. Parte desta clássica explicação reside em um problema federativo, que reconhece a fragilidade destes entes menores para a implementação de políticas públicas, seja pela ausência de uma expertise adequada para tal, seja pelo desconhecimento dos devidos processos a serem desenvolvidos. Neste sentido, o tamanho do município implicou na dificuldade de recebimento de recursos, pois enquanto todas as metrópoles receberam transferências, cerca de 33% dos municípios de menor porte não foram contemplados com os repasses.

Gráfico 4 – Distribuição dos repasses aos municípios – por categoria populacional



Fonte: Sistema Nacional de Cultura. Elaboração nossa, 2022.

É possível afirmarmos, portanto, que reconhecidamente o federalismo, as dificuldades intergovernamentais e as desigualdades regionais foram fatores decisivos para a implementação da Aldir Blanc no Brasil, no contexto da pandemia.

4. Conclusão

Este trabalho buscou analisar em que medida o ingrediente das assimetrias federativas e regionais estão presentes na implementação da Lei Aldir Blanc, representando um entrave para esta. Neste sentido, é importante pontuar a diferença observada na quantidade de recursos repassados aos estados, em decorrência, especialmente, da dificuldade de aprovação dos planos de ação, especialmente quando relacionado ao cadastro destes.

Importante destacar que situação semelhante ocorre nos municípios, onde aqueles de porte maior obtiveram mais êxito no recebimento dos recursos em relação aos de menor número de habitantes.

É importante pontuar, ainda, que as políticas públicas de cultura no Brasil possuem uma trajetória antiga, especificamente, desde os anos 30, com o Governo Vargas, com a fundação de instituições responsáveis pela condução da política, bem como com o objetivo de solidificar a ideia de nação e de uma identidade nacional, para fortalecer o Estado Novo. Cabem destaques a criação do Conselho Nacional de Cultura, do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, do Serviço Nacional do Teatro, do Instituto Nacional do Livro, do Serviço de Radiodifusão Educativa, do Instituto Nacional do Cinema Educativo, entre outras. Além disso, importante destacar a importância da criação de um órgão público para o tratamento das políticas culturais em São Paulo, tendo Mário de Andrade como um expoente importante neste período, que propôs a instituição de museus, que deveriam ser geridos concomitantemente por estados e municípios.

Durante o período militar, houve a institucionalização do Conselho Federal de Cultura, com a principal atribuição de elaborar o Plano Nacional de Cultura. Em 1975, novas instituições foram criadas, agora tendo como meta a formulação das políticas públicas de cultura, como a Fundação Nacional da Arte (FUNARTE), a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), entre outras. Todas essas instituições serviram de alicerce para o nascimento do Ministério da Cultura, em 1985, no período da reabertura democrática, mas com gestores indicados pelos altos escalões militares. A partir da redemocratização do Brasil, em 1988, as políticas culturais adotaram um padrão neoliberal de implementação, com novas leis sendo elaboradas, a exemplo da Lei Rouanet, no governo Collor.

Com a pandemia de Covid-19, o setor cultural teve um impacto negativo relevante, especialmente com o fechamento de bares, restaurantes, teatros, cinemas, e a Lei Aldir Blanc representou uma saída para a distribuição de renda a esses profissionais. Neste sentido, podemos indicar que, a despeito de nossas peculiaridades federativas, especialmente relacionadas às relações intergovernamentais estabelecidas entre União, Estados e

Municípios, a Lei Aldir Blanc se defrontou com problemas comuns a outras políticas públicas, embora tenha se destacado como uma importante medida para o setor cultural formulados até então.

Referências

AVELAR, Rômulo. *O avesso da cena: Notas sobre produção e gestão cultural*. São Paulo: Duo, 2010.

BARRETO, L. M. Lei Aldir Blanc de Emergência e o fim do Plano Nacional de Cultura. *Boletim de Políticas Públicas, OIPP/USP*, São Paulo, n. 7, nov. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Detalhamento da despesa pública*. 2020. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/orgao>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Casa Civil. Lei n.º 14.017, de 29 de junho de 2020. Brasília, 2020. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14017.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Secretaria Especial de Cultura. *Lei Aldir Blanc: Relatório Parcial e de Execução*. Disponível em: <https://portalsnc.cultura.gov.br/indicadorescultura>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. *SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro*. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CALABRE, L. Experiências recentes de implementação e análise de políticas públicas no campo da cultura. *Revista Aval. Fortaleza*, v. 2, n. 16, jul.-dez. 2019.

CALABRE, L. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. *Extraprensa*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 7-21, jan.-jun. 2020.

DEMARCO, D. J. *Orçamento público*. Porto Alegre: Ministério da Cultura/UFRGS/EA. 2014.

IBGE. *Desemprego*. Disponível em: <https://ibge.gov.br/explica/desemprego>. Acesso em: 10 maio 2021.

IBGE. *Sistema de informações e indicadores culturais 2007-2018*. Rio de Janeiro, 2019.

IPEA. *As metas e os planos do sistema nacional de cultura*. Brasília, 2013.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, G. (Org.). *Teorias e políticas de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2007.

Douglas Pinheiro Amaranes*

Universidade Estadual de Montes Claros
Montes Claros, Minas Gerais, Brasil

João Paulo Sales Macedo**

Universidade Federal do Delta do Parnaíba
Parnaíba, Piauí, Brasil



Quilombos urbanos: ressignificação do território urbano através de identidades negras

Recebido em: 23 nov. 2023 **Aprovado em:** 26 abr. 2024 **Publicado em:** 23 dez. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-9>

* Residente em Saúde da Família na Universidade Estadual de Montes Claros. Mestre e graduado em Psicologia pela Universidade Federal do Piauí. E-mail: d.amaranes095@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/6987153164077578>  <https://orcid.org/0000-0002-7658-7472>

** Professor Associado da Universidade Federal do Delta do Parnaíba, Instituto de Psicologia. Doutor e Mestre em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte; graduado em Psicologia pelo Centro Universitário Santo Agostinho. E-mail: jpmacedo@ufdpar.edu.br

 <http://lattes.cnpq.br/6624843385034057>  <https://orcid.org/0000-0003-4393-8501>

Resumo

O presente artigo tem como objetivo examinar de forma aprofundada a relação entre territórios, territorialidades e quilombos urbanos no contexto brasileiro, enfatizando a crucial importância desses espaços na luta pelo direito à cidade. Este trabalho representa uma extensão e aprofundamento das discussões emergidas na pesquisa de mestrado centrada no processo de aquilombamento na comunidade “Boa Esperança” em Teresina, Piauí. As reflexões apresentadas aspiram à convergência dos campos teóricos relativos a territórios, territorialidades e quilombos urbanos como catalisadores fundamentais de modificação e reorganização do espaço urbano. Este estudo visa não apenas destacar, mas também analisar criticamente a contribuição desses elementos na configuração dinâmica e na tessitura sociocultural das cidades, consolidando, assim, uma compreensão mais abrangente e informada desses fenômenos urbanos.

Palavras-chave: Território. Territorialidades. Quilombo Urbano.

Douglas Pinheiro Amaranes¹

State University of Montes Claros
Montes Claros, Minas Gerais, Brazil

João Paulo Sales Macedo²

Federal University of Delta of Parnaíba
Parnaíba, Piauí, Brazil



Urban quilombo: redefinition of urban territory through black identities

Received: 23rd Nov 2023

Approved: 26th Apr. 2024

Published: 23rd Dec.. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-9>

* Psychology Resident in Family Health at the State University of Montes Claros. PsyM and BPsy from the Federal University of Piauí. Email: d.amaranes095@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/6987153164077578>  <https://orcid.org/0000-0002-7658-7472>

** Associate Professor at the Federal University of the Delta of Parnaíba, Institute of Psychology. PsyD and PsyM from the Federal University of Rio Grande do Norte; BPsy from the St. August University Center. Email: jpmacedo@ufdpar.edu.br

 <http://lattes.cnpq.br/6624843385034057>  <https://orcid.org/0000-0003-4393-8501>

Abstract

This article delves into the intricate relationship among territories, territorialities, and urban quilombos in Brazil, underscoring the crucial significance of these spaces in the struggle for the right to the city and the promotion of cultural diversity. It represents an extension and deepening of discussions stemming from the author's master's research, focused on the process of "quilombamento" within the "Boa Esperança" community in Teresina, Piauí. The presented reflections aim to converge theoretical realms concerning territories, territorialities, and urban quilombos as pivotal agents of modification and reorganization within the urban landscape. This study not only seeks to highlight but also critically analyze the contribution of these elements to the dynamic configuration and socio-cultural fabric of cities, thereby solidifying a more comprehensive and informed understanding of these urban phenomena.

Keywords: Territory. Territoriality. Urban Quilombo.

Introdução

O artigo é um desdobramento das discussões ocorridas na pesquisa de mestrado do autor sobre o processo de aquilombamento da comunidade “Boa Esperança” em Teresina, Piauí. Trata-se de uma comunidade que se encontra em curso o seu processo de autorreconhecimento como um quilombo urbano, por meio da retomada de sua identidade na luta pela defesa do seu território. O presente artigo tem como objetivo confluir os campos teóricos sobre territórios, territorialidades e quilombos urbanos como agentes de modificação e reorganização do espaço urbano na luta por direito à cidade.

Ao estudar as cidades e os processos de urbanização, inevitavelmente encontramos debates sobre território, especialmente sobre como os processos de urbanização dinamizam e modificam espaços e territórios sob uma lógica (neo)liberal aplicada pelo Estado (Chaves; Gehelen, 2020). O território é um ponto de conflito, pois, na verdade, desde os tempos das guerras coloniais, o que tínhamos e temos ainda hoje são guerras pelo território. Nesse sentido, o conceito de território é central em conflitos tanto epistêmicos quanto materiais, visto que o debate sobre a territorialidade e a apropriação do território é central para a construção das identidades, e no caso do estudo aqui presente, sobre identidades quilombolas (Salomão; Castro, 2018). Isso se evidencia pelo fato de que a maior conquista para as comunidades remanescentes de quilombos na Constituição de 1988 foi a garantia de seus territórios.

Muitas vezes, os territórios onde surgiram os primeiros quilombos também foram os mesmos onde as cidades se desenvolveram. Este é o exemplo do caso de Teresina, capital do Piauí, localidade em que está situada a Comunidade Boa Esperança, a qual está se reivindicando como quilombo. No entanto, a dinâmica da cidade se direciona conforme os interesses burgueses e coloniais desde o século XIX até os dias atuais (Andrade, 2017).

Existe uma confusão comum entre território e espaço, talvez devido a certas concepções de território que o consideram uma extensão do espaço

ocupado pelos seres humanos. No entanto, para Santos e Silveira (2021), o território existe quando se participa de algo que transcende a humanidade e não se limita às divisões espaciais propostas pelo Estado. Esse sentimento de pertencimento é chamado de territorialidade. No entanto, o espaço não deve ser negligenciado ao pensar em território, por ser o espaço que vai ser apropriado e através da territorialidade tornar-se território. O território pode ser político e de poder, e a demarcação desse espaço leva à dominação e controle (Saquet, 2019).

Existem diferentes concepções de território, incluindo a visão de que é a nomeação política de um espaço delimitado por um Estado (Haesbarth, 1997). No entanto, Santos e Silveira (2021) tensionam essa visão, afirmando que a existência de uma nação nem sempre está ligada à posse de um território ou à existência de um Estado. Isso implica na possibilidade de existência de territorialidades sem um Estado.

O território pode ser compreendido tanto em sua funcionalidade, como proposto por Santos e Silveira (Idem), quanto em seu aspecto simbólico, como apresentado por Haesbarth (1997). A relação de poder com os sujeitos que habitam o território é o que dinamiza e dá significado a ele, sendo construído de forma coletiva e multidimensional, envolvendo múltiplas territorialidades (Saquet, 2019).

Para compreender um território é necessário entender quem o controla, pois o exercício do poder é indissociável dos territórios e isso é fundamental na luta pela sua manutenção e na construção da identidade territorial. A territorialidade humana difere da territorialidade de outros animais, pois o ser humano tem preocupação com o futuro e modifica o espaço de acordo com seus movimentos populacionais.

Ao compreender as comunidades quilombolas, é importante analisar como elas se apropriam dos espaços que habitam, atribuindo a eles funções de sobrevivência, criação de símbolos culturais e formação de vínculos afetivos e históricos com o território. A territorialidade quilombola ocorre de forma insurgente, em oposição ao que é imposto pelo Estado-Nação, construindo uma cultura ligada a um modo de vida contra hegemônico e afirmando identidades quilombolas (Monteiro; Almeida, 2019).

1. Quilombos como territorialidades insurgentes

Território e territorialidade são relacionais de maneira que o território é um campo de disputa dinamizado ora pela apropriação, ora pela dominação. Desta maneira, é possível falar na construção de múltiplas identidades e múltiplas territorialidades sobre um mesmo território.

Entender a multiplicidade de territórios e territorialidades para Giannella (2009), é analisar a multiplicidade de poderes e analisarmos quem sujeita e quem é sujeito. Desta forma, ao voltarmos o olhar multidimensional de território, evocamos as possibilidades de multiterritorialidades, que consoante os tensionamentos feitos por Haesbaerth (2021, p. 331):

Debater o múltiplo como marca dos processos de territorialização é, de saída, questionar a violência do uno territorial do Estado (e do privado), seja na sua radical transformação (muito difícil nas condições atuais), seja na ampliação de suas brechas através do chamado pluralismo jurídico (como ocorreu em Cherán e outras comunidades autônomas no México).

Heidrich (2015) aponta que a existência de várias territorialidades em um território não essencialmente se transforma em conflito, porém ele ocorre quando os objetos colidem. Ou seja, quando essas territorialidades se relacionam de maneiras opostas com o território, como as territorialidades quilombolas e territorialidades hegemônicas, por exemplo (Monteiro; Almeida, 2019).

As territorialidades quilombolas, que emergem a partir de relações insurgentes com seus territórios e da construção de identidades negras, conforme indicado por Monteiro (2016), ao propor uma análise territorial da questão quilombola no Brasil, representam um exemplo elucidativo para a compreensão das dinâmicas e dos conflitos fundamentais relacionados aos territórios quilombolas.

Hoje existe um crescente número de Quilombos no Brasil

que reivindicam seus territórios no enfrentamento cotidiano às diferentes ameaças cotidianas de desterritorialização (Haesbaert, 2010 [2004]), seja nos espaços rurais: no enfrentamento à concentração fundiária, aos grandes projetos, perseguições, violações e violências; seja no espaço urbano: enfrentando a especulação imobiliária e suas implicações – como os Megaeventos e os projetos de revitalização urbana. Como também nas Unidades de Conservação, que não os veem como parte inseparável da Natureza (Monteiro, 2016, p. 55).

Este enfoque destaca não apenas a luta por terra, mas também ressalta a importância da construção identitária negra como elemento central nesse contexto. A análise territorial proposta permite uma compreensão mais profunda das complexidades envolvidas nas reivindicações quilombolas, incluindo as tensões, desafios e resistências que permeiam a relação entre essas comunidades e seus territórios.

Ao analisar a territorialidade quilombola partindo da categoria de trabalho, Sousa e Santos (2019) expõem que o território quilombola é um espaço onde negros fincaram suas raízes e construíram cercas reais e irrealis visando a manutenção e proteção dos seus modos de criar e fazer vida. Tal entendimento coaduna com Monteiro (2016, p. 55), que concebe os territórios e territorialidade quilombolas como: “espaços de afirmação de identidade territorial, de reconstrução de uma memória ancestral e de reprodução de um modo de existência dos sujeitos em luta”.

É crucial ressaltar, conforme destacado por Sousa e Santos (2019), que as comunidades quilombolas adotam formas diversas de se apropriar do território que habitam. Essas práticas incluem não apenas o uso comum da terra, mas também a ênfase na preservação e conservação ambiental. Além disso, Monteiro (2016) observa que as características da territorialização das comunidades quilombolas são distintas e desafiam as formas normativas, hegemônicas e institucionalizadas de territorialização. Essa divergência ressalta não apenas a diversidade presente nas estratégias de apropriação territorial quilombola, mas também a resistência e o confronto deliberado com

as normas preestabelecidas que muitas vezes não consideram as realidades e valores dessas comunidades.

Ao tratarmos dos territórios e territorialidades, como indicado por Saquet (2015), é necessário os entendermos como categorias dinâmicas, que se modificam conforme o tempo histórico e as relações humanas.

Desta forma, ao tomarmos como análise o território e territorialidades quilombolas podemos compreender que elas também se modificam conforme o contexto histórico e as relações de poder. Para Souza e Santos (2019), as práticas quilombolas são diversas e não homogêneas, porém com uma ligação intrínseca ao uso comum e modo de fazer vida no território. Sendo essas diferenças produtos de um processo de desterritorialização e de fragmentação, isto dificulta a existência dos grupos que possuem determinada cultura que inclusive possam rivalizar ou disputar determinados espaços.

Com isso em destaque, podemos entender as diferentes territorialidades quilombolas que existiram no contexto da escravidão, onde os quilombos significavam novas territorialidades que permitiram a sobrevivência física e cultural dos africanos. Porém, essas territorialidades foram sofrendo modificações, mesmo que ainda mantendo suas raízes, com o desenvolvimento do capitalismo no Brasil e o processo de urbanização.

Desta forma, para Carril (2006), a luta do negro no Brasil passou por transformações e agora os quilombos se contrapõem as territorialidades fabricadas pelas forças do Capital que promovem desterritorialização em prol do lucro, do “desenvolvimento” e do “moderno”. O moderno surge em justaposição ao “novo”, que significaria um nascimento das civilizações, e como ruptura e apagamento do passado. Nascimento (2015) aponta que o moderno/novo segue um regime normativo que pauta as transformações nos territórios já apropriados e em territorialidades já existentes, assim como a produção de tecnologias e técnicas de produção, influenciando no aumento dos núcleos urbanos (Silveira; Santos, 2021).

As territorialidades promovidas e moldadas pelo capital por meio do processo de urbanização desencadeiam transformações significativas no espaço e território, impulsionadas por uma economia fundamentalmente

globalizada. Essa dinâmica opera em uma lógica liberal que contribui para a expansão da segregação socioespacial. Conforme destacado por Chaves e Gehelen (2020), essa expansão da segregação resulta no aumento da miséria, desencadeando problemas estruturais e configurando uma agenda prejudicial para as populações não brancas que adotam modos de vida que se opõem à lógica neoliberal. Esse cenário se revela como uma formulação de desafios complexos, contribuindo para a criação de condições adversas e até mesmo uma narrativa de desigualdade que impacta diretamente essas comunidades.

No contexto abordado, é válido destacar, conforme indicado por Almeida (2011), que as territorialidades quilombolas se manifestam de maneiras diversas e insurgentes. A partir do século XX, observa-se uma ruptura com as concepções coloniais que limitavam os quilombos à imagem de “grupos de negros isolados”, superando também a dicotomia entre rural e urbano. Nessa perspectiva, Vieira (2017) enfatiza a importância de reconhecer a pluralidade que envolve a definição de quilombos, destacando a necessidade de políticas públicas que estejam em diálogo com suas existências e necessidades no presente.

Essa compreensão alinha-se com a visão de Almeida (Idem), que descreve o reconhecimento das comunidades como quilombolas como uma estratégia de resistência contra desapropriações forçadas. Esse reconhecimento não apenas salvaguarda as identidades étnicas desses grupos, mas também desempenha um papel crucial ao pressionar as administrações das cidades a incluí-los nos Planos Diretores Urbanos. Assim, a abordagem proposta por Vieira e Almeida destaca a relevância de políticas inclusivas e sensíveis às especificidades quilombolas, visando garantir não apenas o reconhecimento, mas também a integração e participação efetiva dessas comunidades nos processos urbanos contemporâneos.

2. Quilombos urbanos e seus desafios

A partir do exposto, focaremos em ampliar o debate relacionado as territorialidades quilombolas urbanas, em termos de como surgem, se dinamizam e as lutas que encampam para se estabelecerem enquanto frente de resistência e re-existência no campo das lutas pelo direito à cidade. Antes de prosseguir, torna-se premente destacar e enfatizar o termo “Quilombos Urbanos”, uma vez que na literatura que aborda as territorialidades quilombolas urbanas, é notável a existência de divergências em relação à sua concepção. Essas divergências não se restringem apenas ao entendimento do próprio termo “Quilombos Urbanos”, mas estendem-se também a outros termos empregados para descrever as complexas relações que se estabelecem entre as comunidades quilombolas e os territórios que ocupam no espaço urbano ou em suas proximidades. Essa atenção à variedade de interpretações e terminologias é crucial para uma compreensão mais abrangente das dinâmicas e desafios enfrentados por essas comunidades quilombolas em contextos urbanos

“Quilombos Urbanos” é utilizado para Carril em paralelo a “Quilombos rurais”. A autora os diferencia para além do espaço geográfico onde atuam, mas também as lutas que ambos enfrentaram para existirem, expondo-as assim:

Vários movimentos iniciais tiveram início entre os quilombos rurais com apoio de partidos políticos, movimentos negros, movimentos ambientalistas e igrejas para a conquista da terra. Entre os quilombos urbanos, a organização se faz entre homens em torno da música, dança e da arte, ali onde o meio lhe é hostil. No urbano, não se planta, não se pesca, nem se coletam frutos da mata. Na cidade fragmentada, os grupos solidarizam-se para recuperar a autoestima em situação de marginalização social (2006, p. 66).

Neste ponto, surge uma discordância com a autora ao afirmar que a

dissociação das atividades agrícolas é inerente à condição do quilombo urbano. Conforme evidenciado por Souza e Santos (2019), as territorialidades quilombolas e a utilização de seus territórios apresentam uma diversidade e pluralidade significativas. Independentemente do local onde constroem sua identidade, há práticas econômicas diversas, podendo ou não se assemelhar às dos quilombos rurais. Além disso, a disputa pela terra e pelo território não se restringe apenas a esses aspectos, estendendo-se também à luta pela moradia e à defesa de suas ancestralidades

Conforme argumentado por Santos (2019), a construção da identidade quilombola contemporânea ocorre por meio da interligação entre aglomerados rurais e urbanos. A urbanização, juntamente com a desapropriação e desterritorialização imposta pelo capital, resultou na migração de muitos quilombolas ou na invasão de seus territórios pela dinâmica territorial urbana. Essa realidade propicia conflitos entre os modos de vida quilombolas e os elementos característicos da vida na cidade.

Desta forma nos aproximamos da definição de quilombos urbanos para Santos (2018, p. 27), que para o autor: “têm sua história escrita ou reescrita constantemente por diversos períodos, seja na vigência do sistema escravista ou na atualidade”. Ademais, para Assunção (2017) as fronteiras aí postas se caracterizam por serem dinâmicas, marcadas por eventos culturais, construídas a partir de experiências e valores compartilhados e concebem sua etnicidade através da interação social onde para além da ascendência, surgem de processos políticos, ideológicos e materiais.

A questão do quilombo urbano se relaciona com a questão dos quilombos rurais, pois apesar das transformações nos espaços sociais, das migrações sazonais ou definitivas, suas identidades estarão ligadas as suas ancestralidades ao encontro de outras territorialidades negras (não exclusivamente) urbanas.

Sendo assim, podemos compreender os quilombos urbanos como novas territorialidades negras urbanas, em que para Santos (2018 p. 24): “mescla-se a história das periferias brasileiras, enfrentando e vivenciando problemas de inserção social nos espaços públicos. Os quilombolas sofrem segregações raciais, sociais, culturais”.

Os quilombos estabelecidos nos espaços urbanos enfrentam desafios decorrentes de uma lógica racista e segregacionista. Contudo, sua resistência se manifesta na criação de modos alternativos de vida. De acordo com a análise de Gomes (2022), essa capacidade de resistência evidencia a inexistência de uma separação significativa entre a violência racial do período colonial e a lógica moderna de desenvolvimento proposta pelo capital, sublinhando assim a continuidade dessas dinâmicas ao longo do tempo.

Almeida dá exemplos de comunidades remanescentes de quilombo que trazem narrativas de disputa e reflexão sobre os processos que passaram historicamente e vivenciam os conflitos das territorialidades quilombolas e as territorialidades do capital através da urbanização. Assim expõe:

a) há reivindicações de reconhecimento de comunidades quilombolas dentro de perímetros urbanos, como no caso do Quilombo dos Silva na cidade de Porto Alegre (RS); b) há constatações dos próprios quilombolas que evidenciam o alargamento das fronteiras de suas comunidades através de migrações tanto sazonais, quanto definitivas. Uma ilustração, concernente à sazonalidade, pode ser expressa pelo depoimento do quilombola Aparecida Mendes, de Conceição das Crioulas, 2o. distrito de Salgueiro (PE) [...]: “Existem mais quilombolas de Conceição das Crioulas em São Paulo do que na própria vila, isto porque somos forçados a sair de nossas casas para trabalharmos na grande cidade.” Outra ilustração refere-se às famílias quilombolas forçados a sair de seus povoados em Alcântara, a partir da implantação da Base de Lançamento de Foguetes, e que se instalam em bairros periféricos (Vila Embratel, Liberdade, Camboa, Vila Palmeira) da capital São Luís, mantendo relações constantes com os locais de origem (2011, p. 121).

Ao considerarmos esses tensionamentos, é importante analisar as bases que fundamentam o capitalismo e a ideologia hegemônica da modernidade, e como elas influenciam a construção das identidades negras nos quilombos urbanos. A modernidade, regida pelo (neo)liberalismo, está

enraizada no período colonial e escravocrata.

Podemos compreender que a lógica racista do capital contribui para as segregações e tensões enfrentadas pelos quilombos, tanto em áreas rurais quanto urbanas, afetando não apenas o espaço geográfico que ocupam, mas também seus corpos, identidades e culturas. Gomes e Mello (2021) destacam que um marco do desenvolvimento do capitalismo no Brasil e um elemento determinante das apropriações e ocupações territoriais, perpetuando a segregação racial nas estruturas urbanas, foi a promulgação da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras.

Essa lei estabeleceu a terra como uma mercadoria, afastando-a de sua condição de ocupação efetiva e vinculando o acesso e os direitos à posse da terra apenas ao dinheiro. Isso dificulta até os dias de hoje o acesso à terra e aos territórios, visto que o uso e a cultura não são considerados critérios para a posse. Com a abolição da escravidão, os negros ficaram sem acesso à terra e em uma situação de subserviência.

Assim, o capitalismo é alimentado e perpetuado por meio do racismo, que divide o trabalho hierarquicamente por etnia, oferecendo condições insalubres e salários baixos para as pessoas negras, enquanto continua explorando sua mão de obra para obter lucro e gerar riqueza para a classe burguesa. O racismo, que permeia a cidade e a urbanização, funciona para justificar as atrocidades cometidas em nome do capital contra pessoas negras e indígenas.

Mbembe (2014) efetua as seguintes indagações e tensionamentos sobre as heranças coloniais:

Não é demais lembrar que terá sobrado qualquer coisa, das fendas e até das lesões da crueldade colonial, para dividir, classificar, hierarquizar e diferenciar. Pior ainda, a clivagem criada permanece. Será mesmo verdade que hoje em dia estabelecemos com o Negro relações diferentes das que ligam o senhor ao seu criado? Ele próprio não continuará a ver-se apenas pela e na diferença? Não estará convencido de ser habitado por um duplo, uma entidade alheia que o impede de chegar ao conhecimento de si

mesmo? Não viverá num mundo de perda e de cisão, mantendo o sonho de regresso a uma identidade que se declina a si própria em função da essencialidade pura e, portanto, muitas vezes do que lhe é dissemelhante? A partir de quando o projeto de levantamento radical e de autonomia em nome da diferença se tornou simples inversão mimética daquilo que durante tanto tempo foi a sua maldição? (Mbembe, 2014 p. 21).

Ao abordarmos os quilombos urbanos como novas territorialidades negras nas cidades, podemos observar que as comunidades enfrentam ataques e ameaças que estão enraizados no período colonial, tensionando a construção de sua identidade e seu discurso sobre sua própria história.

Carril (2006), ao analisar a formação territorial capitalista brasileira, destaca que a formação das cidades e suas dinâmicas segregacionistas, que regem as cidades brasileiras e dividem os espaços e territórios, resultam em uma série de segregações espaciais que empurram para a margem da cidade, criando as chamadas "Não cidades", como favelas e ocupações. Segundo a autora, nesses espaços é possível encontrar as raízes de um modelo de Estado capitalista sustentado por opressões e exclusões.

Essa lógica urbana é brilhantemente sintetizada na música *A cidade* (1994) do cantor e compositor pernambucano Chico Science, em que ele declara: "A cidade não para / A cidade só cresce / O de cima sobe / O de baixo desce", ou seja, a cidade carrega a herança escravocrata, e aqueles que herdaram dinheiro e poder do período.

No entanto, mesmo sendo regida pela lógica hegemônica do capital, as formas de urbanização e o aumento das desigualdades sociais no contexto urbano brasileiro são contestadas, de acordo com Ronik (2015), pelas forças dos movimentos sociais, que lutam por moradia, direitos, territórios e democratização do acesso à cidade. Os movimentos negros presentes nas favelas também tensionam o racismo subjacente a todas essas expressões de violência do Estado contra a população pobre e negra, predominantemente das favelas e ocupações.

A construção da identidade dos quilombos urbanos é um processo

coletivo impregnado por uma orientação política baseada na resistência e nas culturas dessas comunidades, conforme destacado por Santos (2019). Essa identidade é dinâmica e não estática, conforme afirmado pelo autor, sendo moldada ao longo do tempo. No entanto, é crucial notar que essas ressignificações não ocorrem de forma desconectada de sua ancestralidade e história. A identidade dos quilombos urbanos é, portanto, um fenômeno que se desenvolve continuamente, mas que mantém uma ligação intrínseca com suas raízes

Mesmo diante da frequente invisibilidade imposta pelo poder público, que perpetua ataques diretos aos direitos dessas comunidades por meio da ausência de políticas públicas adequadas, elas conseguem construir territorialidades autônomas.

Ao se valer do uso coletivo e do apoio mútuo, essas comunidades não apenas iniciam a transformação do espaço urbano, mas também dão origem a novas formas de vivenciar a cidade. Nesse contexto, Vieira (2017) argumenta que a presença dos quilombos urbanos, enquanto territorialidades específicas, evidencia a multiplicidade de maneiras de ocupar e reivindicar o direito à cidade.

Desta forma, podemos apontar que os quilombos urbanos se juntam com outras formas de resistências e luta pelo direito a cidade nas duas dimensões propostas por Oliveira e Silva Neto (2020), sendo elas respectivamente grito e demanda. A primeira, visível a partir das reivindicações por reformas urbanas, direito à moradia, acessos aos serviços públicos e a preservação dos bens comuns. Já a segunda dimensão, a demanda, é apresentada pelos autores supracitados como projeto que para além de reivindicar melhorias da cidade, pensa outra cidade longe da lógica capitalista, com outra forma de territorialização e apropriação dos espaços urbanos que se afaste da lógica mercantilista e contemporânea.

Essas dimensões surgem como resultado da construção de uma territorialidade específica dos quilombos urbanos, como analisado por, Vieira (2017), os sujeitos se organizam para defender seu projeto político que é indissociável de sua territorialidade, e utilizar o espaço conforme as suas especificidades multiculturais.

Coadunando com ampliação proposta por Oliveira e Silva Neto (2020, p. 8) em relação ao direito à cidade, para o direito ao lugar, os autores argumentam que nos lugares é possível perceber as assimetrias e vicissitudes presentes na distinção entre o global e o local. Isso proporciona condições para identificar como as dinâmicas hegemônicas globais impactam nas vidas daqueles que habitam a cidade. Portanto, os autores sugerem que, ao debater o direito à cidade, é essencial adotar a perspectiva de entendê-lo como o direito ao lugar, promovendo uma abordagem mais inclusiva e sensível às realidades locais. Apontando ter como substancial a luta pelo território e sua apropriação e construção como território vivo, como as comunidades quilombolas.

Nesse sentido, podemos apontar que os quilombos urbanos aparecem como a concretude das reivindicações pelo direito a cidade, construindo resistência a partir de sua territorialidade, e dessa forma reivindica e constrói outras formas de vivenciar o meio urbano de maneira própria de acordo com suas necessidades, desejos e tradições.

Considerações finais

As reflexões postas no presente artigo buscaram convergir os campos teóricos sobre territórios, territorialidades e quilombos urbanos como agentes de modificação e reorganização do espaço urbano na luta por direito à cidade.

À guisa de conclusão, recuperamos a citação do poeta Negro Bispo para retomar uma poderosa reflexão sobre a resistência dos quilombos ao longo da história, mostrando que, mesmo diante das adversidades e da violência, novas comunidades continuam a surgir. Essa resistência está enraizada na ancestralidade, nos significados e na oralidade que não puderam ser destruídos pela lógica capitalista e colonizadora. Os quilombos urbanos representam uma retomada desses elementos, adaptando-se aos contextos históricos e sociais dos territórios em que estão inseridos.

Fogo!... Queimaram Palmares,

Nasceu Canudos.
Fogo!... Queimaram Canudos,
Nasceu Caldeirões.
Fogo!... Queimaram Caldeirões,
Nasceu Pau de Colher.
Fogo!... Queimaram Pau de Colher...
E nasceram, e nasceram tantas outras comunidades que
os vão cansar se continuarem queimando.
Porque mesmo que queimam a escrita,
Não queimarão a oralidade.
Mesmo que queimem os símbolos,
Não queimarão os significados.
Mesmo queimando o nosso povo
Não queimarão a ancestralidade (Negro Bispo, 2015)

A existência dos quilombos urbanos desafia as estruturas de poder e planejamento das cidades, demonstrando que a partilha do território e a vida em comunidade são estratégias eficientes para sobreviver e ressignificar as lógicas do capitalismo. Esses espaços, localizados em meio a prédios, tráfego intenso e ritmo acelerado das cidades, operam em uma lógica diferente, alterando a rota do desenvolvimento predatório e construindo um futuro baseado na ancestralidade.

Os quilombos urbanos enfrentam a violência direcionada aos corpos negros, mostrando que é possível, por meio de luta política, construir e retomar novas formas de viver e sobreviver na cidade. Essa construção se baseia na retomada e fortalecimento da comunidade, reconectando-se com sua história e seu território. Para compreender os quilombos urbanos, é essencial considerar o contexto social-histórico e territorial em que estão inseridos, identificando as diferentes territorialidades que coexistem e podem ser conflitantes ou convergentes. Isso torna possível compreender as diferenças e particularidades de cada processo de aquilombamento, levando em conta o contexto das comunidades que passam por esse processo no meio urbano.

Reitera-se a importância de compreender os quilombos urbanos por meio dos conceitos de territórios e territorialidades, pois isso pode contribuir

para a construção de políticas públicas específicas e articuladas com essas comunidades, evitando que a luta pelo território se torne invisível no cotidiano e na existência dos quilombos urbanos.

A canção *A cidade*, composta por Chico Science, resume de maneira brilhante o que os quilombolas urbanos têm buscado e alcançado na metrópole. Ela descreve a necessidade de criar expressões artísticas, como emboladas, sambas e maracatus, como formas de resistência para enfrentar as adversidades e desafiar as estruturas de poder. Por meio da arte, da criação de identidades e do enraizamento nas comunidades, os quilombos urbanos sonham em construir outra forma de viver a cidade e se relacionar com o território e com seus pares.

Referências

ALMEIDA, A. W. B. de. *Quilombos e as novas etnias*. Manaus: UEA Edições, 2011.

ANDRADE, A. R. D. Pelas tramas do urbano: ideias normatizadoras na Teresina oitocentista. *Contraponto*, v. 6, n. 2, p. 25–39, 2017.

ASSUNÇÃO, A. V. L. L. "Quilombo urbano", *Liberdade, Camboa e Fé em Deus: identidade, festas, mobilização política e visibilidade na cidade de São Luís, Maranhão*. 2017. Dissertação (Mestrado em Cartografia Social e Política da Amazônia) – Universidade estadual do Maranhão, São Luís, 2017.

CARRIL, L. *Quilombo, favela e periferia: a longa busca da cidadania*. São Paulo: Fapesp, 2006.

CHAVES, H. L. A.; GEHLEN, V. R. F. Espacialidade do capital e metamorfose do território. *Revista Praia Vermelha*, v. 30, n. 2, 23 out. 2020.

FREIRE, L.; GOMES, A. H. *Racismo territorial*. São Paulo: Paco e Littera, 2021.

- GIANNELLA, L. de C. *Entre o mar e a metrópole: desenvolvimento, território e identidade da comunidade de pescadores de Copacabana, Rio de Janeiro*. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- HAESBAERT, R. *Desterritorialização e identidade*. Rio de Janeiro: Editora Da Universidade Federal Fluminense, 1997.
- HAESBAERT, R. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade [Texto de Conferência]. Porto Alegre. Publicado em: set. 2004. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.
- HAESBAERT, R. *Território e decolonialidade: sobre o giro (multi) territorial/de(s)colonial na América Latina*. Rio de Janeiro/Buenos Aires: CLACS, 2021.
- MONTEIRO, G. R. F. de F. Por uma análise territorial da questão quilombola: processos e perspectivas. (*Syn*)*Thesis*, v. 9, n. 2, p. 51–63, 2016.
- MONTEIRO, G. R. F. de F.; ALMEIDA, A. L. T. de. Abordagem territorial e questão quilombola na virada territorial em geografia. *Anais do XVI Simpósio Nacional de Geografia Urbana, XVI SIMPURB*, v. 1, p. 1609–1627, 5 dez. 2019.
- OLIVEIRA, F. M. G. de; SILVA NETO, M. L. da. Do direito à cidade ao direito dos lugares. *Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, 2020.
- SALOMÃO, F. V.; CASTRO, C. V. de. A Identidade Quilombola: Territorialidade Étnica e Proteção Jurídica. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito, PPGDir/UFRGS*, v. 13, n. 1, 28 set. 2018.
- SANTOS, A. B. dos. *Colonização, quilombos: modos e significações*. Brasília: INCTI/UnB, 2015.
- SANTOS, D. J. dos. *Comunidades urbanas e rurais no contexto quilombola brasileiro: análise, social, histórica e suas especificidades*. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Psicologia) – Universidade Federal de Alagoas, Palmeiras do Índios, 2018. Disponível em: <https://ud10.arapiraca.ufal.br/repositorio/publicacoes/2374>. Acesso em: 20 jan. 2023.

- SANTOS, F. S. O. dos. *Identidades territoriais nas comunidades afrodescendentes urbanas: do cerrado de Goiás aos igarapés do Amapá*. 2019. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2021.
- SAQUET, M. A. *Saber popular, práxis territoriais e contra-hegemonia*. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.
- SAQUET, M. A. *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2019.
- SOUSA, M. S. R. de; SANTOS, J. J. F. dos. Territorialidade quilombola e trabalho: relação não dicotômica cultura e natureza. *Revista Katálysis*, v. 22, n. 1, p. 201–209, abr. 2019.
- VIEIRA, J. C. Quilombolas na cidade: dilemas do planejamento urbano frente ao território do quilombo do Maicá em Santarém-PA, 2017. *Anais do [...] Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, XXII*. Curitiba, maio-jun. 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6f8805c87ad80ed9>. Acesso em: 20 jan. 2023.

Jhonatan dos Santos Dantas*

Universidade Estadual do Centro Oeste
Guarapuava, Paraná, Brasil

Sérgio Fajardo**

Universidade Estadual do Centro Oeste
Guarapuava, Paraná, Brasil



A cidadania como nexó político-territorial do desenvolvimento

Recebido em: 19 nov. 2023 **Aprovado em:** 02 jun. 2024 **Publicado em:** 23 dez. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-10>

* Professor da Universidade Estadual do Centro Oeste, Setor de Agrárias e Ambientais, Departamento de Geografia. Doutor e Mestre em Geografia pela Universidade Estadual do Centro Oeste; graduado em Geografia pela Faculdade de Jandaia do Sul. E-mail: jhonatan.geo.dantas@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/1524940211211128>  <https://orcid.org/0000-0001-9232-9521>

** Professor Associado da Universidade Estadual do Centro Oeste, Setor de Agrárias e Ambientais, Departamento de Geografia. Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho; Mestre e graduado em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá. E-mail: sergiofajardo@hotmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/9094036228374861>  <https://orcid.org/0000-0002-6486-9392>

Resumo

As ambivalências sobre o que é o desenvolvimento pairam no campo acadêmico devido às diferentes vertentes teóricas e paradigmáticas nas quais o conceito foi concebido, resultando em uma polissemia explicativa. Essa polissemia refletiu em práticas discursivas e ações políticas que, mediadas por determinada vertente ideológica, promoveram a construção de políticas públicas de variadas ordens ancoradas ao conceito. Como reflexo, há existência de políticas públicas que são conflitantes do ponto de vista do seu objetivo e conteúdo, mas que são expressadas pelo mesmo ideário – o desenvolvimento. Partimos da tese que o desenvolvimento é um conceito polissêmico e multidimensional, que necessita ser repensado a partir do exercício da Cidadania Efetiva enquanto instância (i)material resultante e condição do desenvolvimento. A metodologia utilizada foi a adoção de uma revisão da literatura acerca do conceito de Cidadania, Políticas Públicas e Gestão Territorial. O resultado alcançado foi de que políticas públicas com diferentes finalidades foram construídas a partir de dimensões diferentes do desenvolvimento, estas que negligenciaram o alcance da cidadania como condição indispensável à ação política-democrática-decisória na construção, execução e avaliação das políticas públicas. A cidadania é, pois, elemento central para que o desenvolvimento ocorra dentro de uma ação política, cujos interesses comunitários permitam que a espacialização do desenvolvimento seja convertida através e a partir da territorialidade de desenvolvimentos (alternativos) considerando as diferentes escalas, atores e processos envolventes.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Governança Territorial. Cidadania. Desenvolvimento.

Jhonatan dos Santos Dantas*

State University of Centro Oeste
Guarapuava, Parana, Brazil

Sergio Fajardo**

State University of Centro Oeste
Guarapuava, Parana, Brazil



Citizenship as a political-territorial nexus of development

Received: 19th Nov 2023

Approved: 2nd June 2024

Published: 23rd Dec. 2024

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.18.36-10>

* Professor at the State University of Centro Oeste, Agrarian and Environmental Sector, Department of Geography. PhD and MSc in Geography from the State University of Centro Oeste; BSc in Geography from the Jandaia do Sul College. E-mail: j.h.o.2008@hotmail.com
 <http://lattes.cnpq.br/1524940211211128>  <https://orcid.org/0000-0001-9232-9521>

** Associate Professor at the State University of Centro Oeste, Agrarian and Environmental Sector, Department of Geography. PhD in Geography from the São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho"; MSc and BSc in Geography from the State University of Maringa. E-mail: sergiofajardo@hotmail.com
 <http://lattes.cnpq.br/9094036228374861>  <https://orcid.org/0000-0002-6486-9392>

Abstract

Ambivalences about what development is hover in the academic field due to the different theoretical and paradigmatic strands in which the concept was conceived, resulting in an explanatory polysemy. This polysemy was reflected in discursive practices and political actions that, mediated by a certain ideological aspect, promoted the construction of public policies of various orders anchored to the concept. As a reflection, there are public policies that are conflicting from the point of view of their objective and content, but which are expressed by the same set of ideas – development. We start from the thesis that development is a polysemic and multidimensional concept, which needs to be rethought from the exercise of Effective Citizenship as a resultant (i)material instance and condition of development. The methodology used was the adoption of a literature review about the concept of Citizenship, Public Policies and Territorial Management. The result achieved was that public policies with different purposes were built from different dimensions of development, these that neglected the reach of citizenship as an indispensable condition for political-democratic-decision-making action in the construction, execution and evaluation of public policies. Citizenship is, therefore, a central element for development to occur within a political action, whose community interests allow the spatialization of development to be converted through and from the territoriality of (alternative) developments, considering the different scales, actors and involving processes.

Keywords: Public policy. Territorial governance. Citizenship. Development.

1. Introdução

O conceito de desenvolvimento é um dos mais usuais no mundo político, econômico, na esfera das organizações internacionais, na ciência, nos discursos midiáticos, campanhas políticas, empresariais entre outros. Seu tratamento, contudo, tornou-se genericamente interpretado como sinônimo de uma sociedade do bem-estar, que convive harmonicamente com o meio ambiente e busca como meta uma 'idealização utópica' do mundo perfeito, discurso utilizado por diferentes agentes para referir-se a qualquer tipo de melhoria econômica, social ou ambiental (Fonseca, 2003; Oliveira, 2002; Rezende, 2015; Bresser-Pereira, 2014; 2019; Bursztyn; Bursztyn, 2012).

A construção dessas narrativas, entretanto, ao serem analisadas sob a perspectiva histórica-geográfica, evidencia que o conceito de desenvolvimento nasceu a partir da necessidade de certa idealização da sociedade, e que conforme os valores éticos, ideológicos e culturais alteraram seus fundamentos, incorporou-se novas dimensões ao conceito, como por exemplo a proteção ambiental como pressuposto ético da civilização, e até (nos dias atuais) a felicidade como componente do desenvolvimento (Bresser-Pereira, 2014; 2019; Romão, 1993; Santos *et al.*, 2012; Pinheiro, 2012; Rezende, 2015).

Apesar dos limites (e também possibilidades) teóricos-conceituais do desenvolvimento, as condições inerentes ao processo de um 'desenvolvimento universal', concepção vista em Sen (2000) e amplamente difundida nos Relatórios da Organização das Nações Unidas – a exemplo do *Relatório Luz* (GESTOS, 2022) – e do próprio Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), não se considerada a inclusão e a ação cidadã como ferramentas necessárias para um constructo político-territorial do desenvolvimento, problemática central tratada neste artigo. Assim, a ausência estrutural de condições necessárias para alcance e exercício da cidadania como elemento fundamental e indispensável a qualquer processo de desenvolvimento, deve ser levado em consideração, especialmente

quando o termo desenvolvimento é tratado a partir da dimensão territorial.

Como proposição, demonstramos que o conceito de cidadania pode ser um nexu/elemento político-territorial para o desenvolvimento desde que haja um constructo teórico-projetual que considere variáveis de ordem técnica, operacional, orçamentária como elementos de gestão, além de elementos étnicos e culturais como prática de construção de caminhos para desenvolvimentos alternativos a partir da promoção de políticas públicas como ferramentas inerentes à esse processo, tal como percebia os autores vinculados à escola da Cepal, entre eles Furtado (1962), que reconheceu a necessidade de pensar um projeto nacional, considerando a diversidade nacional no bojo de um plano/pacto para o desenvolvimento.

Para realização da pesquisa, foi feita uma revisão bibliográfica sobre o conceito de cidadania, gestão territorial e gestão de políticas públicas, além dos indicadores de cidadania como parâmetros de participação social e cidadania efetiva. De acordo com a perspectiva metodológica adotada, o trabalho apresenta elementos teórico-propositivos, a partir do diagnóstico teórico-conceitual.

O trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: no primeiro momento é realizado uma análise sobre o conceito de cidadania e os indicadores produzidos pelo Ibase e Incid, no segundo momento, é analisado o conceito de políticas públicas, governança e gestão territorial, demonstrando os desafios e escalas como processo/projeto de uma atuação cidadã que vise caminhos para um desenvolvimento territorial.

2. Notas sobre o conceito de cidadania

O conceito de cidadania começou a ser discutido e formulado no século XX, passando a ser amplamente estudado no campo jurídico, nos estudos de sociologia e ciência política. Diferente da análise clássica, em que a cidadania seria o direito de pertencer à *pólis* ou à cidade, Marshal (1973) entende a cidadania como um processo de pertencimento pleno a uma comunidade, garantindo, nesse sentido, direitos iguais, deveres, responsabilidades,

restrições e poderes aos sujeitos (Held, 1999).

Com relação à conquista ou garantia dos direitos sociais, Held (*Ibidem*, p. 207) salienta que Marshal afirma que o desenvolvimento dos direitos, de forma alguma, seguiu um caminho linear, pois houve muitas derrotas, avanços, continuidades e descontinuidades. Sobre os desafios para o alcançar a cidadania no Brasil, Carvalho (2021) assegura que os desafios e lentidões para o alcance da cidadania plena para algumas classes, envolvendo mulheres, negros, pobres etc. são maiores que para outros. Há certo consenso, entre os autores, de que a cidadania sugere alguns princípios básicos, apesar de seus desafios.

Held (1999, p. 214) cita que “a cidadania sempre significou uma certa reciprocidade de direitos [...] e deveres ante a comunidade. Tem implicado pertencimento à comunidade na qual cada um leva sua vida [...]. Tal pertencimento implica, invariavelmente, diversos graus de participação”. O autor comenta que o avanço dos direitos internacionais aponta para a transcendência das jurisdições dos Estados-Nações, cujos direitos humanos compõem um arcabouço jurídico-conceitual e propositivo, que parte, a priori, do direito à liberdade dos indivíduos, além dos direitos fundamentais que devem ser a eles assegurados.

Para Benevides (1994, p. 7):

O debate sobre a ‘questão da cidadania’ permanece associado, na teoria e na prática, e para o bem ou para o mal, à discussão sobre as virtualidades e perspectivas da consolidação democrática no Brasil. Muito já se escreveu sobre a ausência de cidadania – no sentido de consciência e fruição de direitos – e até mesmo sobre a ausência de ‘povo’ em nosso país. Discutiram-se características da cidadania excludente ou ‘regulada’ (mais vinculada aos direitos sociais ou trabalhistas), assim como sobre o conjunto de obstáculos à extensão da cidadania, decorrentes de nossa tradição oligárquica, autoritária, populista e corporativista. No campo dos direitos políticos do cidadão, é bem conhecida a crítica à representação e ao sistema eleitoral. O tema tem sido sem dúvida,

frequentemente debatido, dentro e fora das instituições acadêmicas. Creio, portanto, que a contribuição que poderia trazer, neste momento, consiste em levantar indagações sobre a própria noção de cidadania e, mais especificamente, sobre dois temas correlatos: 1) o aperfeiçoamento dos direitos políticos do cidadão pela implementação de mecanismos de democracia direta, como referendo, plebiscito e iniciativa popular, acolhidos na nova Constituição brasileira; 2) a educação política do povo, como elemento indispensável – tornando-se causa e consequência – da democracia e da cidadania.

A citação aborda dois pontos cruciais, um é a necessidade de aperfeiçoamento de instrumentos que permitam a ampliação/extensão da cidadania, como componente central de uma democracia participativa, cuja ênfase se dá na arena política; o outro diz respeito à educação política, cuja extensão se dá também por uma educação jurídica de conhecimento dos direitos e deveres. Nesse sentido, a constituição federal de 1988 destaca no Art. 1º:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

A constituição federal de 1988, reconhecida como constituição cidadã, estende seus instrumentos jurídicos-propositivos legais para o pleno alcance da cidadania. Dentre as proposições estão a igualdade entre os povos, direito de isonomia, pluralismo político, e salienta a garantia do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades sociais e regionais como atributos fundamentais.

A conquista nos termos legais, apesar de representar um grande avanço, demonstrou uma série de debilidades no que tange ao alcance e concretização desses fundamentos, conforme já comentamos nesta tese. A

exclusão dos mais pobres e a negligência dos direitos fundamentais, ambas as condições, promovidas pelo próprio Estado e por governos, expõem os desafios políticos-institucionais de uma sociedade marcada pela desigualdade e pelo conservadorismo estrutural de classes.

Diante disso, Dagnino (2004, p. 98-99) assegura que:

A investigação dos distintos projetos de construção democrática e dos significados que os constituem se põe como tarefa analítica no Brasil pelo menos desde os anos oitenta [...] em torno do restabelecimento do Estado de Direito e das instituições democráticas [...]. O avanço da estratégia neoliberal determinou uma profunda inflexão na cultura política no Brasil e na América Latina. Assim, menos reconhecida e debatida do que a reestruturação do Estado e da economia que têm resultado da implementação desse projeto, há uma redefinição de significados no âmbito da cultura que integram a transformação que têm se operado nos nossos países. No caso do Brasil, o que há talvez de específico nesse processo é que ele se defronta com um projeto político democratizante, amadurecido desde o período da resistência ao regime militar, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil. Ao contrário de outros países do continente, esse projeto, gestado no interior de uma sociedade civil bastante consolidada, encontra suporte significativo em vários dos seus setores, tendo sido capaz [...] de inspirar a criação de novas instituições que abrigassem seus princípios, tais como os Conselhos gestores, os Orçamentos Participativos, etc.

O autor analisa a expansão da cidadania no Brasil a partir da conquista constitucional, lembrando os dilemas existentes entorno do projeto neoliberal. Isso impossibilitou o avanço do processo de construção de engajamento entre sociedade civil e Estado, em que a última instância perdeu relativa força de gestão, diante de novas estratégias corporativas empresariais que entraram em cena. O autor afirma ainda que:

A constituição desse campo ético-político [...] possibilitou a emergência de experiências participativas democratizantes [...] A necessidade dessa interlocução se acentua no interior dos espaços públicos de participação do Estado e da sociedade civil quando se defrontam face a face esses dois projetos. É possível entender melhor o cenário e a natureza dessa interlocução se lembrarmos que os anos noventa no Brasil são caracterizados por uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante, onde estes últimos substituem o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado. A chamada 'inserção institucional' dos movimentos sociais é evidência dessa inflexão (Dagnino, 2004 p. 99).

Amorin (2007) contribui para a compreensão do que seria o conceito de cidadania, sabendo que apesar da dimensão teórica/epistemológica do conceito, há, no entanto, uma dimensão material, que é revelada, concretamente, no interior das relações sociais, no cotidiano das organizações civis, políticas e sociais. Buscando uma definição mais precisa, ele explica que:

a noção de cidadania remete à cristalização dos direitos civis, políticos e sociais, caracterizando uma situação de inclusão e de pertencimento dos cidadãos à comunidade política. Embora os cidadãos tenham o direito formal de se organizar, de expressar livremente suas opiniões e interesses, de participar das decisões políticas, questiona-se a ausência de condições favoráveis para estimular tal participação (*Ibidem*, p. 368).

Para o autor, a cidadania é um processo de cristalização dos direitos, ou seja, não se dá apenas no aparato legal, mas em sua materialidade, suscita também, formas de promover condições favoráveis, a fim de estimular a participação social, tal como salienta o estudo de Raichelis (2006).

Nesse sentido, a participação social não é importante apenas para

consolidar a cidadania, mas para proporcionar o exercício da própria cidadania em si. Assim, a participação ativa dos atores sociais alicerça um modelo de desenvolvimento (econômico, social, etc), cujas representações acontecem em diversos níveis, envolvendo atores sociais e as diversas entidades que buscam a construção de novos caminhos políticos, ações, gestão, organização dos espaços e arenas de vivência, representação, participação e (re)produção social.

Por assim dizer, partimos da noção de que o processo de desenvolvimento territorial é realizado apenas e mediante a um processo de participação dos sujeitos territoriais – por meio de ações conjuntas/planejadas, cuja cidadania se revela no envolvimento e tomadas de decisão coletivas.

Consoante a isso, Caniello *et al.* (2013, p. 91-92) comentam que:

Os processos participativos apresentam-se como uma das mais importantes características da gestão de um território, pois agregam um número significativo de atores sociais. Neste sentido, a gestão está relacionada ao fortalecimento qualificado das organizações para a sua atuação efetiva. Os colegiados territoriais se constituem no eixo central da gestão territorial e são instâncias institucionais em que a participação é efetuada e onde se realiza o “ciclo de gestão social”, envolvendo a negociação e deliberação acerca de todos os processos de constituição, representação, participação, operação.

Essa noção “sofisticada” engloba, por essência, a dimensão territorial ao pacto de governança, trazendo elementos de participação social, exercício da cidadania e planejamento de ações inerentes ao processo de desenvolvimento.

Dagnino (2004), ao aprofundar a discussão sobre o conceito de cidadania, trazendo as concepções tradicionais até aquelas com o viés mais liberal, procura problematizar o conceito dentro da acepção defendida nessa tese. Desse modo, a autora expõe que:

O direito à autonomia sobre o próprio corpo, o direito à proteção do meio ambiente, o direito à moradia, são exemplos (intencionalmente muito diferentes) dessa criação de direitos novos. Além disso, essa redefinição inclui não somente o direito à igualdade, como também o direito à diferença, que especifica, aprofunda e amplia o direito à igualdade. Um segundo elemento, que implica o direito a ter direitos, é que a nova cidadania, ao contrário das concepções tradicionalmente vigentes no Brasil, não está vinculada a uma estratégia das classes dominantes e do Estado de incorporação política gradual dos setores excluídos, com o objetivo de uma maior integração social ou como uma condição legal e política necessária para a instalação do capitalismo. A nova cidadania requer - é inclusive pensada como consistindo nesse processo - a constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tais. Nesse sentido, é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania "desde baixo". Um terceiro ponto é a ideia de que a nova cidadania transcende uma referência central no conceito liberal: a reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado. O que está em jogo, de fato, é o *direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade*. O reconhecimento dos direitos de cidadania, tal como é definido por aqueles que são excluídos dela no Brasil de hoje, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder (Dagnino, 2004, p. 104. Grifos nossos).

O direito à participação social, na definição do sistema de organização político-administrativa, cuja co-governança se manifesta em uma atuação socio-territorial ativa, representa a instituição de uma sociedade, efetivamente democrática, não pela inclusão num sistema, historicamente excludente, mas sobretudo, pela reconstrução sociopolítica de novas formas

e conteúdos emergentes.

A pesquisa coordenada por Grzybowski (2014) procurou discutir a necessidade da implementação dos indicadores de cidadania, como forma de compreender as extensões teóricas-conceituais e jurídicas na ação social cidadã, permitindo certa avaliação sobre o alcance da cidadania em diferentes instâncias. O Ibase, órgão competente por formular os indicadores, teve como base a formulação do IDH, que passou a possibilitar novas dimensões à mensuração do desenvolvimento. Isso fez com que houvesse certa necessidade de mensurar o alcance da cidadania em diferentes instâncias, compreendendo a complexidade do conceito e seus desdobramentos.

Sobre o exercício da cidadania, Grzybowski (*Ibidem*, p. 18) apregoa que:

A cidadania é o direito fundamental de todos e todas a ter direitos, sem distinção. Reconhecer-se e agir como cidadão implica em ver a si mesmo como titular de direitos e reconhecer a mesma condição em todos os demais, o que implica em corresponsabilidade, balizada pelos princípios e valores éticos da liberdade, da igualdade, da diversidade, da solidariedade e da participação, que são o cimento social agregador possível de uma democracia substantiva.

O documento analítico propositivo do Ibase traz uma provocação necessária, dizendo que o desenvolvimento é alcançado mediante ao processo de cidadania, articulando, ao mesmo tempo, a necessidade de compreender que a cidadania se desdobra no território e a partir dele. Vale dizer, que a articulação entre Estado e mercado, muitas vezes, organiza os territórios a partir de uma ordem, que exclui populações e negligencia a cidadania, como pressuposto fundamental de escolhas políticas-decisórias que anula a territorialidade política dos sujeitos e impõe a territorialização corporativa de negócios e empresas.

Grzybowski (2014) salienta a necessidade de reconciliação entre homem-natureza, governo e sociedade civil, política e cidadania. Essa reconciliação passa, necessariamente, pela reivindicação dos territórios, em

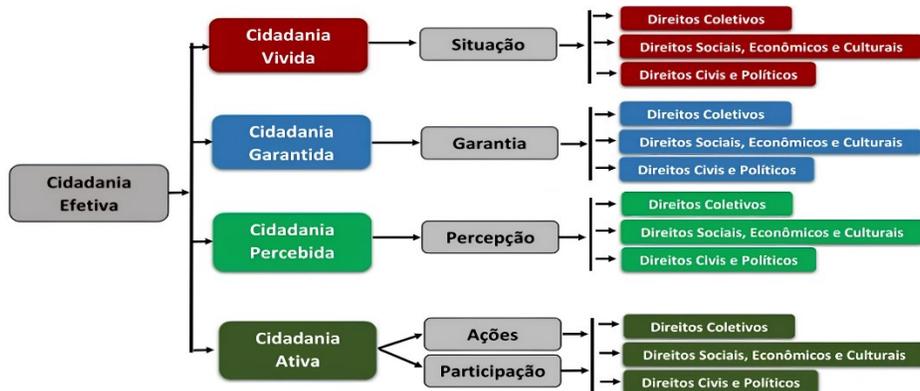
sua forma de gestão e governança, pelo reconhecimento das lutas sociais e problemas socioambientais existentes, pela reivindicação do poder político decisório social-comunitário.

Todavia, atualmente, o poder sociopolítico, infelizmente, é determinado por uma relação de interesses entre forças de mercado e Estado, através da coalizão entre atores, os quais buscam atingir interesses individuais, atribuir usos, projetos e desenvolvimentos territoriais, como forma de adquirir vantagens. Isso retira a autonomia popular, cujo reflexo é a decadência da democracia, ainda em processo de fortalecimento e da cidadania que existe apenas no plano jurídico, avançando lentamente com uma série de rupturas e des-continuidades.

Os Indicadores de Cidadania, (Incid), são relativamente recentes. Os debates que iniciaram em 2009 e 2010, com a proposição dos indicadores no ano de 2011, foi um projeto piloto que permitiu uma avaliação inicial de 2011 a 2013. A Figura 1 demonstra as principais dimensões utilizadas nos indicadores.

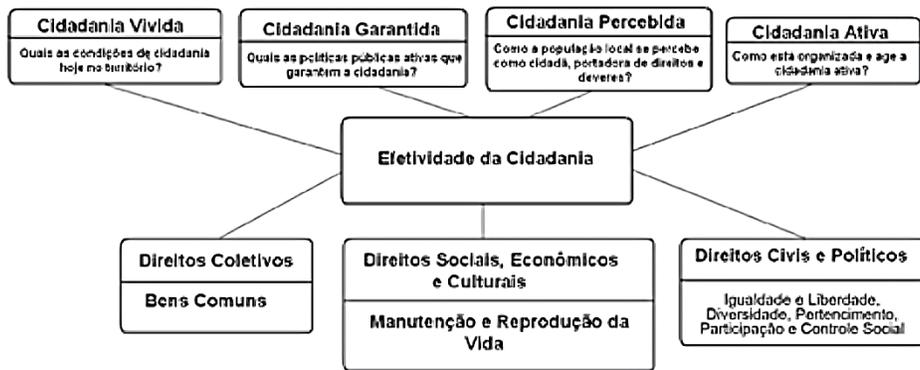
A cidadania efetiva, nesse íterim, envolve percepção, atuação, direitos coletivos, políticos, sociais, econômicos, culturais, além de salientar a garantia desses direitos como atribuição fundamental de uma efetividade cidadã. No documento do Ibase de 2014 (organizado por Grzybowski), é apresentado o sistema integrador do conjunto de direitos, dimensões e elementos da cidadania conforme demonstra a Figura 2.

Figura 1 – Sistema segundo dimensões de Cidadania Efetiva



Fonte: Ibase (2022).

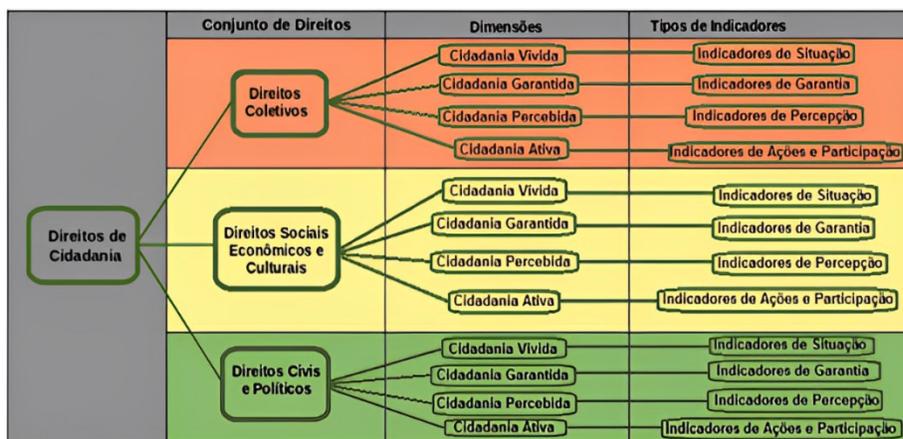
Figura 2 – Visão sintética e integradora das dimensões e conjunto de direitos de Cidadania



Fonte: Ibase (2014); Grzybowski (2014, p. 22).

O Ibase formulou junto às estratégias, um conjunto de outros aparatos técnicos para a medição dos indicadores e suas dimensões. O documento formulado em 2014 demonstra as proposições para alcance e medição da efetividade da cidadania.¹ Na Figura 3, verificamos um novo formato de sistemas formulados para o conjunto de direitos de cidadania, envolvendo diversas dimensões e indicadores.

Figura 3 – Conjunto de direitos de cidadania segundo o Ibase



Fonte: Ibase (2014); Grzybowski (2014, p. 25).

Apesar do avanço nas proposições e medições da cidadania efetiva, ainda há necessidade de implementar mecanismos de avaliação dessas proposições, bem como suas formas de representatividade e participação

1 Disponível em: https://cidadanias.ibase.br/wp-content/uploads/2014/08/Memoria-do-Evento-Conferencia-de-Cidadania-Efetiva-e-Direitos-Humanos_2014.pdf. Acesso em: dez. 2023.

social. Contudo, o desmonte dos Planos Nacionais, programas e políticas de austeridade fiscal pós 2014, revelou uma verdadeira ruptura no avanço da conquista dos direitos fundamentais, em que o papel do Estado e das políticas públicas são fundamentais. Fato que representou o retrocesso na formulação de documentos e relatórios técnicos que problematizassem os rumos do desenvolvimento nacional, haja vista que os investimentos para a realização de Censos Demográficos, bolsas de pesquisa de mestrado e doutorado, extensão universitária e outros órgãos que atuavam na avaliação das políticas públicas, sofreram grandes cortes orçamentários, além dos discursos anti-ciência que afloraram de forma mais intensa pós 2018.

Conseqüentemente, o avanço de movimentos conservadores no Brasil, no período recente, e alguns deles até de caráter reacionário, provocou uma ruptura e uma descontinuidade em uma agenda popular-democrática, que a passos lentos avançou desde a constituição. Um dos exemplos desse processo foi a “Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu um Novo Regime Fiscal, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com vigência por vinte anos” (TCU, 2020).

O regime, conhecido como “Teto de Gastos”, fixou limites para as despesas primárias dos órgãos públicos, que correspondia aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União (*Idem*).

É nesse sentido que devemos retomar o debate sobre como consolidar, efetivamente, a cidadania, estando em meio a processos de disputas territoriais e formulação de políticas públicas. Estas que, por vezes, promovem processos de exclusão, desagregação, concentração econômica, desigualdade social e, sobretudo, poder sobre o uso do espaço, sobre a definição das políticas públicas, sua agenda e o conjunto da sociedade.

3. Políticas públicas, governança e gestão territorial: dilemas, escalas e desafios

O tema das políticas públicas surgiu no campo da ciência política, como forma de reconhecer e analisar as ações decisórias de um governo, tendo como precursores os trabalhos de Laswell (1936) e Simon (1957). Os estudos acerca das políticas públicas, propriamente ditas, surgiram no século XX, em decorrência de trabalhos que buscavam introduzir a tecnocracia na análise das ações do governo (Souza, 2006).

As políticas públicas podem ser compreendidas como resultado das ações do governo, em sentido mais tradicional ou em formas e conteúdo de atuação manifestadas. Conforme Souza (*Ibidem*, p. 24), “política pública é a soma das atividades governamentais, que agem diretamente ou através de uma delegação e que influenciam a vida dos cidadãos”.

O campo das políticas públicas passou a ser explorado por diferentes ramos do conhecimento, a exemplo da ciência política, sociologia, geografia, filosofia, economia, administração, entre outros. Cada campo contribuiu para o amadurecimento teórico-conceitual do termo, em que representou, de certo modo, um campo analítico, no qual o objeto não era mais a compreensão do Estado e suas instituições, mas aquilo que o Estado realizava e produzia em termos de ação, planejamento e ordenamento.

Nesse contexto, Souza (2006, p. 26) comenta que:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programa se ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Se admitirmos que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em

totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que, como referido acima, a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento.

A autora também problematiza a definição das escolhas, que cabem ao governo, em sentido amplo, mas que, ao mesmo tempo, gera conflituosidades devido às próprias escolhas e ações decisórias. Diante disso, pode-se afirmar que, obviamente, as políticas públicas são um campo de disputas e da materialização das relações de poder na arena política-institucional, sendo nesse campo que o arcabouço do aparelho estatal é montado.

O papel dos atores/movimentos sociais, entidades, sindicatos e outras instituições influenciam a definição de determinadas políticas públicas e no papel/atuação de determinado governo, em eleger o que é, ou não, prioridade na escolha decisória. A decisão, por sua vez, recebe influência direta daqueles grupos que apresentam maior poder de barganha e representatividade na arena política.

No campo das políticas públicas, Souza (2006, p. 28) assinala quatro tipos de políticas públicas:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o

sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.²

Dentro de cada campo, há inúmeras outras políticas públicas setorizadas de forma a atingir segmentos específicos da sociedade. Com isso, a atuação da sociedade civil, intermediada por conselhos deliberativos, instituições e entidades, ganhando expressão para reivindicar, à sua maneira, políticas específicas que atendam a determinados grupos.

No cenário brasileiro, por exemplo, a constituição das bancadas no Congresso Nacional, é um exemplo de como determinados grupos conseguem eleger representantes que atendem a seus interesses, buscando maiores vantagens e até privilégios na formulação de uma agenda política e até de Estado, conforme defende Paula (2022).

O avanço acerca dos estudos sobre políticas públicas, permite, atualmente, considerá-las através de um ciclo, cuja dinâmica passa por etapas subsequentes necessárias, como apontam Souza (2006) e Teixeira e Paula (2017).

Nesse sentido, a formulação de uma política pública ocorre quando há determinada demanda e esta, por sua vez, entra em uma agenda política. A partir disso é realizado um diagnóstico de prioridades elencadas para a formulação do conteúdo e mecanismos de execução. Posteriormente, a política pública é aplicada.

2 Steinberger (2013) salienta que as políticas públicas espaciais, aquelas consideradas como elemento de atuação e ação propriamente de caráter físico-espacial, envolvendo as políticas de ordenamento territorial, planejamento regional, planejamento urbano e rural. Além de políticas de proteção ambiental da base física territorial, cujo foco encontra-se na proteção dos biomas, ecossistemas, etc, de modo a ordenar determinado tipo de uso, organização, proteção e ordenamento das atividades desempenhadas no espaço geográfico e em escalas definidas (locais, municipais, regionais, urbanas, rurais etc.).

A execução da política pública pode ocorrer através de mediações envolvendo diferentes escalas, sujeitos, entidades e agências de fomento. Após sua aplicação, é realizada uma avaliação dessa(s) política(s) pública(s), com o intuito de compreender os avanços e o cumprimento dos seus objetivos. Dessa forma, a análise torna-se primordial para um diagnóstico que possibilite identificar as novas demandas a serem inseridas, em uma nova agenda política, dando continuidade ao ciclo da política pública. A Figura 4 demonstra esse processo.

Figura 4 – Ciclo (ou fase) das políticas públicas



Fonte: Autor (2023).³

3 Alguns autores, a exemplo de Leonardo Secchi, apontam mais fases no ciclo das políticas públicas.

A análise das políticas públicas permite compreender ainda, além das ideologias presentes no interior de cada partido que exerce a governança política (ou seus discursos e narrativas), o que, de fato, é implementado, em termos de gestão pública, em que políticas públicas fazem parte do conjunto e constituem as ações de cada governo. Nas palavras de Souza (2006 p. 36 e 37):

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

A autora reconhece que, apesar das políticas públicas serem concretizadas através de governos, há outros atores envolvidos no processo de sua constituição e formulação. Em trabalho realizado por Carlos *et al.* (2021), os autores comentam o efeito dos movimentos sociais nas políticas públicas, destacando que seu principal protagonismo se encontra na etapa inicial, na formulação da agenda e conteúdo. Segundo os autores:

Argumentamos que os movimentos sociais produzem resultados em diferentes etapas do ciclo de políticas – formação de agenda, especificação de alternativas, decisão política e implementação – influenciando a criação de órgãos públicos e colegiados, normativas e legislações, planos e programas que engendram capacidades estatais na burocracia governamental. As condições dos movimentos sociais e do Estado operam de modo

combinado na produção dos efeitos políticos, relacionando de modo interdependente os repertórios, as coalizões e o grau de institucionalização da política (*Ibidem*, p. 2).

A introdução das demandas sociais no interior das instituições de representação, a exemplo dos movimentos sociais e outras entidades, culmina em maior poder de barganha junto aos governos, devido à organização e peso político que os movimentos e associações têm, como espaço de manifestação dos anseios de certa comunidade envolvida. Isso reafirma o papel e importância da organização da sociedade civil como componente essencial ao desenvolvimento.

Diante desse cenário, a gestão das políticas públicas passa a ser, não apenas de responsabilidade do governo, mas admite uma co-responsabilidade, que envolve outros movimentos e entidades, cuja atuação reivindica uma agenda que represente os anseios de determinada classe ou grupo social. A partir dessa perspectiva analítica, o processo de governança e gestão também passam a ser mediados por outros níveis, atores e escalas que atuam de algum modo nas escalas de governança política. Essa teoria se aproxima daquilo que Souza (2006, p. 37-38) menciona como neo-institucionalismo, em que:

as instituições moldam as definições dos decisores, mas a ação racional daqueles que decidem não se restringe apenas ao atendimento dos seus auto-interesses. A ação racional também depende das percepções subjetivas sobre alternativas, suas conseqüências e avaliações dos seus possíveis resultados. Sem negar a existência do cálculo racional e auto-interessado dos decisores, esses ramos do neo-institucionalismo afirmam que o cálculo estratégico dos decisores ocorre dentro de uma concepção mais ampla das regras, papéis, identidades e ideias. Portanto, a visão mais comum da teoria da escolha pública, de que o processo decisório sobre políticas públicas resulta apenas de barganhas negociadas entre indivíduos que perseguem seu auto-interesse, é contestada pela visão de que interesses (ou preferências) são mobilizados não só pelo

auto-interesse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país. Os decisores agem e se organizam de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas.

Nessa abordagem, Casula (2017) realiza uma análise sobre os processos de governança em diferentes perspectivas, tendo como objeto principal de pesquisa os atores que definem as políticas públicas. A autora salienta que uma política pública é definida por um:

conjunto de medidas que um formulador de políticas decide ou não adotar para resolver um problema que se distingue por impactar uma coletividade. Entendido dessa maneira, o estudo de uma única política pública exige pelo menos um duplo canal de análise. Por um lado, é necessário analisar o objetivo do formulador da política quando toma a decisão de empreender um ciclo de ação específico, ou seja, é necessário estudar a natureza dessa política pública. Por outro lado, também é preciso analisar as características dos atores envolvidos no processo (2017, p. 1125-1126).

O reconhecimento dos atores sociais atrelados ao processo de formulação da política pública é fundamental, pois são eles que irão, de um lado, garantir seu conteúdo, à guisa de sanar a demanda sob a qual a política foi criada; e de outro, atender à determinada comunidade ou setor na qual ela foi, por essência, construída.

Casula (*Ibidem*), ao analisar o processo de governança, assinala que dentro do campo das políticas públicas o conceito de governança passou a ser amplamente estudado, após a década de 90, procurando compreender mecanismos e instrumentos de gestão, implantação e gerenciamento nas políticas públicas.

A autora afirma que o processo de governança tem diferentes escalas e agentes – sendo que os organismos supranacionais, por exemplo, têm um processo de governança global mediado pelos: a) agentes do organismo

internacional; b) atores dos países que se somam em um processo de construção e formulação, no qual as organizações multilaterais influenciam, além de ONGs e membros da comunidade, que eventualmente possam participar em caráter contributivo. Nessa perspectiva, em contraponto, o processo de governança local requer uma aproximação muito maior com atores/sujeitos, entidades e organizações comunitárias locais, que exercem um processo de regulação, co-gestão ou co-governança, como forma de mediar e construir uma agenda política legitimada pelos atores locais.

Os processos diferenciais de governança (a exemplo de autogoverno, co-governança, governança hierárquica, entre outros), produziram problematizações e reflexões sobre os melhores modelos a serem seguidos, quando tratados no âmbito local. Neles, a governança é exercida por e através de atores envolvendo diferentes escalas, desde agentes que atuam globalmente, a exemplo de Organizações Internacionais, até governos municipais ou distritais que atuam em escalas locais e regionais (Casula, 2017).

Diante disso, como pensar em modelos de governança no Brasil? Haja vista que a construção da sociedade civil brasileira nasceu à margem dos direitos civis, sociais e políticos. A sociedade brasileira teve como herança escravidão e uma transição para formas de trabalho caracterizadas pelo subemprego – transitando para uma sociedade de sub-cidadania, onde os direitos essenciais são inalcançados por grande parcela da população até hoje.

A defesa de um modelo descentralizado, cujo papel da população e sociedade civil se amplie, é desejável e encarado como primordial a um processo de desenvolvimento territorial. No entanto, como possibilitar uma atuação social mais expressiva nos conselhos e comitês gestores, haja vista a grande negligência existente da cidadania participativa?

Por esse viés, Raichelis (2006) faz uma análise sobre o processo de democratização das políticas públicas, salientando a necessidade de aumentar a participação social no processo de construção. Para isso, há a necessidade de popularização, publicização e divulgação a fim de que ocorra a participação social.

Por sua vez, a participação permite um processo de legitimação da política pública, essa legitimação deve ocorrer com transparência e mediação, porém só há alcance de participação efetiva da população, se ocorrerem os mecanismos de publicização dos objetivos/conteúdos presentes nas políticas públicas.

O avanço dos meios informacionais e tecnológicos podem permitir um processo amplo de engajamento e participação social, além da publicização da agenda, dos conteúdos presentes na formulação e criação das políticas públicas. Todavia, a tentativa de alcançar a população e o público-alvo, a fim de promover a democratização no meio social, parece distante de ser efetivada.

Se a democratização das políticas públicas não ocorre efetivamente e se a participação social em seu constructo é pequena, a cidadania não é alcançada, isso gera um problema que camufla os desafios políticos-democráticos existentes. Em contraposição, a mediação social por meio do debate público e engajamento da sociedade civil, faz com que ocorra um processo de deslegitimação da própria governança política, cujo papel central é atender os anseios da população.

O abismo existente entre classes de ricos e pobres, governantes e governados, governo e sociedade civil provoca o processo de desterritorialidade política. Em contrapartida, a territorialização das políticas públicas deve promover as mudanças territoriais, levando em consideração territorialidades compostas e sobrepostas em determinada escala, considerando o conjunto híbrido de relações e processos coexistentes. Nesse sentido, a mediação social, por meio do debate público e engajamento da sociedade civil, faz com que ocorra um processo de legitimação da própria governança política, cujo papel central é atender os anseios da população.

Além disso, outro problema é quando a avaliação das políticas públicas (etapa final) ocorre de forma descolada do seu público alvo, uma vez que os secretários e mesmo os cientistas fazem as análises a partir de dados e indicadores – mas não são, necessariamente, os principais impactados pelas ações do Estado ou de determinado governo.

Qualquer política pública deve ter um processo de avaliação e

reformulação da agenda pelo espectador, sujeito a quem a política pública busca atingir. Caso a avaliação seja realizada por diagnósticos técnicos e distante dos atores sociais, pelos quais as políticas públicas foram concebidas, cria-se dois problemas graves: o primeiro é que a avaliação pode apresentar resultados que não condizem com sua efetividade e objetivo; e, o outro, é que a formulação de uma nova agenda de demandas ocorre de forma equivocada. Se assim for, como dar continuidade à política pública?

Por isso, a publicização e a democratização das políticas públicas devem acontecer em todas as etapas, especialmente na avaliação, pois promoverá impacto direto na formulação de uma nova agenda de demandas, capaz de suprir as necessidades e objetivos, os quais a política pública anterior não conseguiu alcançar. Ao mesmo tempo, pode provocar um novo reordenamento e redirecionamento nas políticas públicas, uma vez que elas podem não promover apenas resultados bons.

Pensando desse modo, o caráter e conteúdo das políticas públicas podem ser conflitantes, diante de processos e interesses distintos, políticas de modernização da infraestrutura, por exemplo, podem ser benéficas a determinados setores e segmentos da sociedade, e, no entanto, prejudicar populações que serão afetadas negativamente, com o impacto dessa implantação (a exemplo da construção de barragens e usinas hidrelétricas). Por essa razão, as audiências públicas e o debate público devem ocorrer, com a finalidade de minimizar os impactos negativos oriundos das ações do Estado.

Esse processo pulveriza as relações de poder existentes no jogo da construção das ações do Estado, que deve primar pela opção mais democrática existente, prevendo as variáveis de ordem técnica, orçamentária, burocrática e jurídica, além das variáveis socioambientais negativas que possam existir. A publicização e transparência do conteúdo e suas variáveis permite maior esclarecimento e penetração de uma ação legítima por parte dos governos, ampliando sua eficácia em termos de governança.

Dessa forma, a gestão das políticas públicas encontra duas problemáticas centrais: uma está na participação social em todas as etapas,

cuja maior deficiência encontra-se na avaliação. A outra é em decorrência da primeira, em que a ausência de participação social, desencadeada pela ausência de publicização e engajamento popular, promove a deslegitimação da ação política, um processo de governança de Estado sem cidadania, além de uma des-territorialidade política – comunitária - cidadã.

Isso culmina em uma gestão territorial que desconsidera os atores territoriais, levando a população à desarticulação comunitária, o que diminui a participação social coletiva, o exercício da cidadania e, conseqüentemente, consolida políticas públicas descoladas do público – receptor. Por esse motivo, defendemos a ideia de que uma política pública deve ser construída a partir de metodologias específicas, cuja construção se dê em um modelo de “baixo para cima”, como sugerem algumas literaturas destacadas “*from the bottom up*”.

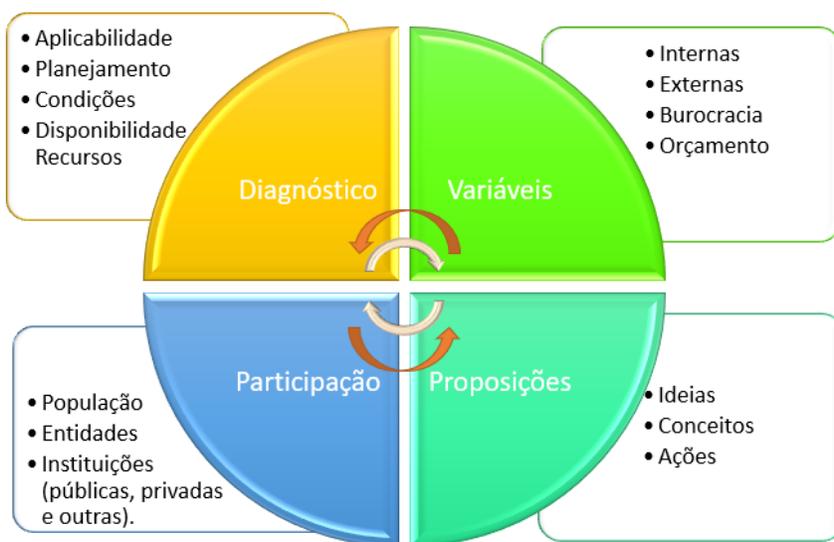
Pesquisas que vem avançando, a partir da Metodologia de Pesquisa-Ação-Participativa, parecem ser uma ótima alternativa na construção de experiências exitosas. A sociedade é protagonista no processo de formulação de demandas e os atores, em sua coletividade, promovem por meio de discursos, problematizações e atuação prática, alternativas que correspondem à representação social de demandas e desafios existentes.

Nessa perspectiva, o processo de mediação realizado pelo Estado pode ocorrer de forma “circular”, sendo assim, o modelo de co-governança faz com que macro políticas de Estado sejam mediadas e avaliadas pelo público receptor das ações. As experiências construídas pelos atores locais, a partir de Pesquisa-Ação-Participativa, são, dessa forma, mediadas por técnicos gestores em uma construção circular “horário e anti-horário”, considerando variáveis existentes em cada formulação de políticas públicas de cunho nacional, macro regional, regional e local. A Figura 5 demonstra uma exemplificação.

Há, nesse sentido, a necessidade de considerar o diagnóstico (aplicabilidade, planejamento, disponibilidade de recursos e outros); participação (população, entidades, instituições); proposições (ideias, conceitos e ações); variáveis (internas, externas e burocracia) como modelo circular constante para avaliação e diagnóstico de políticas públicas.

Entretanto, isso só pode ocorrer com o avanço e a concretização da cidadania participativa em sentido amplo.

Figura 5 – Método de Pesquisa Ação Circular (MPAC) para formulação de políticas públicas



Fonte: Autor (2023).

O processo de democratização das políticas públicas e envolvimento dos atores sociais, por meio das redes socio-territoriais constituídas, podem proporcionar grandes avanços em termos de gestão, governança e desenvolvimento territorial. Assim, viabilizando um processo de “concertação” da gestão das políticas públicas, bem como da gestão territorial.

Na análise de Dallabrida (2007, p. 3) o autor assegura que:

Assumir a gestão territorial a partir de estruturas de governança tem uma relação direta com a ampliação da prática democrática, não só na sua dimensão representativa, mas também a democracia participativa - ou deliberativa, como vários autores preferem chamá-la -, principalmente pelo fato de que a democracia não pode resumir-se a um regime político que contempla eleições livres para os cargos políticos nas diferentes escalas territoriais. A defesa da necessidade de estruturas de governança que possibilitem associar democracia representativa com democracia deliberativa é feita por diferentes autores.

Diante do contexto em que o Estado acaba implementando a maior parte das políticas públicas, incluindo aquelas de ordenamento territorial, como pensar o território gerido com o apoio da participação social ativa dos atores? A citação de Dallabrida (2007) permite questionar, então, quais formas assumem os territórios, a partir de instrumentos de governança participativa, e, ainda, de que modo pode-se fomentar processos que compreendam diferentes estruturas de poder e escalas de atuação governamental.

Essa perspectiva promove o conhecimento de que há novas possibilidades de gestão e governança territorial, cujo intuito é “corrigir” as imprecisões teóricas-conceituais, as quais seguem o conceito tal como é concebido na gestão territorial efetuada pelas instâncias governamentais na atualidade.

Assim, o problema da gestão territorial evidencia a problemática de como é constituída a gestão das políticas públicas, enquanto que estas destacam a problemática da gestão do território, que ocorre por mecanismos distantes de parcela da população, suas demandas e interesses. Desse modo, o direito da cidadania, enquanto engajamento social, é negado aos atores sociais, impossibilitando a construção de uma sociedade cidadã-democrática, ativa nos processos de governança e desenvolvimento.

4. Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi responder como a cidadania pode representar um nexu político-territorial para o desenvolvimento, haja vista que a problemática levantada é que o conceito de desenvolvimento, para além de sua polissemia, não alcança dimensões necessárias e efetivas à práxis da transformação social, a partir de realidades distintas e multifacetadas cujo os mais diversos territórios apresentam.

A noção de território, apresentada em projetos e planos governamentais, exclui, em muitas vezes, o próprio conteúdo teórico-conceitual do território, que tem haver em primeiro nível, com as relações de poder e redes de poder que configuram o jogo político e o ordenamento político-espacial. Nessa abordagem, a criação de planos, programas, ações e políticas deve ir de encontro a uma agenda política deliberada pela sociedade civil, que de forma atuante reconheça os conteúdos programáticos, cujo objetivo é a reversão dos mais variados problemas sociais.

Toda política pública se desdobra em dado território(s), pois ao atingir determinada parcela da população, penetra o tecido socioespacial e perturba a organização socioterritorial posta.

Dessa forma, torna-se necessário, compreender que a gestão do território tal como é concebida evidencia um problema de gestão de política pública, mas também, entender que o problema da gestão das políticas públicas demonstra a problemática da própria gestão do território. Com efeito, a construção das políticas públicas prima por um pacto de construção social de caminhos e alternativas, cujas redes socioterritoriais participem ativamente em todas etapas e instâncias deliberativas, evitando abusos e processos de governança ilegítimas que o Estado possa causar.

Como conclusão, sinalizamos que as dimensões da cidadania efetiva, representam um grande avanço teórico, possibilita uma prática interpretativa sobre a realidade que permite (re)pensar a construção, configuração e execução das próprias políticas públicas. Essas, são essenciais para o alcance de qualquer tipologia de desenvolvimento, sendo assim, o desenvolvimento

territorial só poderá existir, por meio e por intermédio da construção da participação ativa e do avanço da cidadania efetiva no conteúdo dos caminhos para o desenvolvimento, considerando as redes socioterritoriais atuantes e as escalas de implantação.

Referências

BDMG. *Relatório de Sustentabilidade do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais*. 2022. Disponível em: <https://bdmg.mg.gov.br/relatório>. Acesso em: 4 set. 2023.

BDMG. *US\$ 50 milhões: BDMG conclui emissão de Título Sustentável inédito na Bolsa de NY*. BDMG, 2020. Disponível em: <https://www.bdmg.mg.gov.br/us-50-milhoes-bdmg-conclui-emissao-de-titulo-sustentavel-inedito-na-bolsa-de-ny/>. Acesso em: 13 set. 2023.

BRUNI, L.; SANTORI, P.; ZAMGNI, S. *Lezioni di storia del pensiero economico, un percorso dall'antichità al Novecento*. [S. l.]: Città Nuova, 2021.

CAMPIGLIO, E. Beyond carbon pricing: The role of banking and monetary policy in financing the transition to a low-carbon economy. *Ecological Economics*, v. 121, p. 220-230, 2016.

AMORIN, M. Cidadania e participação democrática. *Anais do [...] Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, II*. Florianópolis, UFSC, 2007. Disponível em: https://s3images.coroflot.com/user_files/individual_files/292402_j2SvCVZ0vJWMM2QkDhzkUMIDs.pdf. Acesso em: set. 2023.

BENEVIDES, M. V. de M. Cidadania e democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 5-16, 1994.

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Contas do Presidente da República*. 2020. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/12-teto-de-gastos.html>. Acesso em: jan. 2023.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento, Progresso e Crescimento Econômico*. São Paulo: Lua Nova, 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 2 (143), 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do desenvolvimentismo clássico e da macroeconomia pós keynesiana ao novo desenvolvimentismo. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 39, n. 2, 2019.
- BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. *Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério Veríssimo de Souza. Identidade e participação social na gestão do programa Territórios da Cidadania: um estudo comparativo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 21, n. 1, p. 84-107, 2013.
- CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Efeitos de movimentos sociais no ciclo de políticas públicas. *Caderno CRH*, v. 34, 2021. DOI: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.33276>.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.
- CASULA, Mattia. Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 51, p. 1122-1138, nov.-dez. 2017.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando*. Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

- DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento Redes. *Revista do Desenvolvimento Regional*, v. 15, n. 3, set.-dez. 2010.
- DALLABRIDA, V. R. Território e governança territorial, patrimônio e desenvolvimento territorial: estrutura, processo, forma e função na dinâmica territorial do desenvolvimento. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 16, n. 2, p. 63-78, maio-ago. 2020.
- DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. 11, n. 245 (20), 2007.
- DANTAS, J. D. S. *A polissemia do conceito de desenvolvimento das teorias às políticas públicas, das políticas públicas à abordagem territorial da cidadania*. 2023. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná, Guarapuava (PR), 2023.
- FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo a construção do conceito. In: DATHEIN, R. (Org.). *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- GESTOS. *Relatório Luz da Sociedade Civil para a Agenda 2030*. 2022. Disponível em: https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2022/07/pt_rl_2022_final_web-1.pdf. Acesso em: abr. 2023.
- GRZYBOWSKI, C. Indicadores de Cidadania (Incid). *Conferência Cidadania Efetiva e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: IBASE, 2014.
- HELD, David; et al. Cidadania e autonomia. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 22, 1999.
- IBASE. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. *Cidadania: sistema de indicadores*. (Site). [2023]. Disponível em: <https://cidadanias.ibase.br/#:~:text=Sistema%20de%20Indicadores%20de%20Cidadania,Percebida%20e%20Cidadania%20em%20Ativa>. Acesso em: jan. 2023.

- IBASE. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. *Relatório Anual de 2021*. Rio de Janeiro, 2022.
- LASWELL H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.
- MARSHALL, T. H. Citizenship and Social Class. In: *Class, Citizenship and Social Development*. Westport: Greenwood, 1973.
- OLIVEIRA, G. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista da FAE*, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, maio-ago. 2002.
- PAULA, R. F. *Processos de formação e reprodução dos territórios conservadores de poder no Brasil*. 2022. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual do Centro Oeste do Paraná, Guarapuava (PR), 2022.
- PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. *As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen*. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/989/1/TD_1794.pdf. Acesso em: mar. 2023.
- RAICHELIS, Raquel; *et al.* Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*, v. 3, p. 73-87, 2006.
- REZENDE, M. J. Uma abordagem histórico-hermenêutica dos relatórios do desenvolvimento humano (PNUD/ONU). *E-I@tina, Revista electrónica de estudios latino americanos*, Buenos Aires, v. 13, n. 51, abr.-jun. 2015.
- ROMÃO, M. Uma proposta de extensão do Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas. *Revista de Economia Política*, n. 4 v. 13, 1993.
- SANTOS, L.; *et al.* Desenvolvimento: um conceito multidimensional. *Desenvolvimento Regional em Debate*, Universidade do Contestado, v. 2, n. 1, p. 44-61, jan.-jul. 2012.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

- SIMON, Herbert. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID. 1957.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.
- STEINBERGER, M. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. In: STEINBERGER, M.; et al. (Orgs.). *Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais*. Brasília: Ler, 2013.
- STEINBERGER, M. COSTA, M. A. A relevância de políticas públicas espaciais: participação e luta. In: STEINBERGER, M.; et al. (Orgs.). *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler, 2017.
- TEIXEIRA, V; PAULA, R.F. Estado, Políticas Públicas e Território: um debate a partir da Geografia Política. *Revista da Casa da Geografia de Sobral*, v. 19, n. 2, p. 21-34, 2017.