




## O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL DO SÉCULO XXI


**Fernando Cezar de  
Macedo Mota**<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Professor titular do Instituto de Economia da Unicamp, cordelista, coordenador do Grupo de Estudos das Transformações Econômicas e Territoriais - Getete e pesquisador do INCT/Labplan. O palestrante agradece a doutoranda Isabella de Oliveira Walter (IE/Unicamp) pela revisão do texto.

<sup>1</sup>Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP - Brasil.

E-mail:  
[fernando.cezar.macedo@gmail.com](mailto:fernando.cezar.macedo@gmail.com)

Lattes iD 

ORCID: 



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Internacional *Creative Commons* Atribuição 4.0. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

### Resumo

A palestra sustenta duas teses ou hipóteses. Primeira, o território brasileiro em geral, e suas cidades, em particular, independentemente do tamanho, não constituem o *locus* da reprodução civilizada, o local de reprodução autodeterminada da vida pelos que neles habitam. Segunda, o autor defende radicalmente as políticas públicas, mesmo as que atualmente não funcionam, como a política regional; a existência de uma política, ainda que efetivamente limitada, garante pelo menos um espaço de debate. A apresentação está organizada em cinco partes. A primeira examina o surgimento da discussão regional na economia ou, nos termos de Martim Smolka, a entrada do espaço na teoria econômica. A segunda problematiza o desenvolvimento enquanto questão regional no Brasil. A terceira percorre as principais políticas regionais brasileiras. A quarta expõe o argumento central do livro sobre o desenvolvimento regional no século XXI. A quinta e última parte propõe uma reflexão. Sobre o desenvolvimento econômico no Brasil, em particular, em sua dimensão territorial.

**Palavras-chave:** desenvolvimento econômico, capitalismo, região - Brasil, ideologia geográfica.

### Abstract

The lecture puts forward two theses or hypotheses. First, Brazil as a whole, and its cities, in particular, regardless of size, do not constitute the locus of civilized reproduction – the place where life is reproduced in a self-determined manner by those who inhabit them. Second, the author radically defends public policies, even those that currently do not work, such as regional policy; the existence of a policy, even if effectively limited, guarantees at least a space for debate. The presentation is organized into five parts. The first examines the emergence of the regional discussion in economics or, in the words of Martim Smolka, the entry of space into economic theory. The second part problematizes development as a regional issue in Brazil. The third part reviews the main Brazilian regional policies. The fourth part presents the book's central argument regarding regional development in the 21st century. The fifth and final part proposes a collective reflection. On economic development in Brazil, particularly from a territorial perspective.

**Keywords:** economic development, capitalism, region - Brazil, geographical ideology.

---

Considero muito enriquecedor viajar para trabalhar com colegas e estudantes de outros grupos de estudo e pesquisa, pois acabamos aprendendo muito mais, superando os próprios temas em discussão, renovando perspectivas e suscitando novas reflexões. Assim, gostaria de apontar a importância de refletir conjuntamente sobre as transformações regionais do país.

Desde o ano passado, temos desenvolvido, sob a coordenação do Prof. Dr Vicente Alves (IG/Unicamp), uma pesquisa dedicada ao estudo das transformações produzidas pelas atividades extrativas e agropecuária. A pesquisa atua principalmente nas regiões que entendemos como centro-norte do país, incluindo a região do Matopiba, parte do centro-oeste e uma parte do Pará. É claro que a inclusão do Matopiba incorporou naturalmente o Piauí como área de referência dessas transformações.

No passado, através do projeto de pesquisa, percorremos 2.300 quilômetros pelo Tocantins, passando por Balsas e retornando por Palmas; outra parte da equipe foi até o Pará estudar os impactos da extração mineral no urbano de lá. Nas minhas pesquisas e viagens de campo pelo Brasil, já percorri o Mato Grosso, o Pará, o Nordeste, o sul do país entre outras regiões, mas nunca a área produtiva do Piauí (local da palestra). Contamos, porém, com pesquisadores que vêm desenvolvendo discussões sobre o estado e eu sei que estar aqui hoje será um aprendizado sobre o Piauí.

A ideia norteadora aqui é demonstrar que essas dinâmicas são parte de um mesmo modelo, e que por falta de uma expressão mais precisa vou chamar de “modelo de desenvolvimento” - embora seja um conceito com o qual concordo cada vez menos. Voltarei a essa questão adiante, questionando a origem e o ideal por trás do conceito de desenvolvimento, principalmente ao tratar da questão regional e das perspectivas de futuro que o modelo sugere.

O ponto de partida de hoje será o livro "*O desenvolvimento regional do Brasil do século XXI*", que lancei em 2023, e que inclui uma boa parte das pesquisas que produzi nos últimos vinte anos no Instituto de Economia da Unicamp. Mas não irei explorar exclusivamente o livro, vou abordar também as reflexões que produzi nos sete anos que trabalhei no IPEA como pesquisador-visitante, inclusive sobre a questão regional e que resultaram em textos para discussão publicados pela instituição. O livro sintetiza grande parte desse percurso, e agradeço imensamente a participação de vocês aqui hoje.

## I

Sou economista de formação: graduação, mestrado, doutorado, livre-docência e professor titular. Construí toda essa minha trajetória na Economia, mas mantenho um diálogo constante com outras disciplinas principalmente com os colegas da Geografia. Assim, meu ponto de partida é o estudo da economia brasileira, mas colocando o território no centro das discussões, objeto que reconheço, pertence por excelência à Geografia e sobre o qual há muito a se discutir, para além até das questões que tradicionalmente trabalhamos a economia.

Colocando então o território no centro da questão, vou tratar aqui da tese que é quase uma hipótese que tenho me debruçado a um tempo e que considero a mais importante. O Brasil, enquanto território, nunca foi o *locus* de reprodução autodeterminada da vida para as populações que nele habitam. Historicamente, o território brasileiro, sempre foi controlado de maneira privada, clientelista ou no termo de Raimundo Faoro, patrimonialista. As populações que o ocupam, estão apenas “esquentando a cama” para que depois o capital chegue e aproprie-se dele. Quando o capital chega em determinada área ou, como gostam de dizer os geógrafos, se territorializa, as populações locais que lá estavam são sistematicamente despejadas. O Piauí, como tantas outras regiões do país, é um exemplo nesse sentido.

Esse processo não se restringe apenas ao campo. Nas cidades, basta observar as grandes obras de infraestrutura e as grandes intervenções urbanas, para compreender como os direitos da população são constantemente violados. A cidade jamais garantiu a população urbana a promessa que o capitalismo havia formulado: o urbano como *locus* da civilização. As cidades do Brasil, independentemente do tamanho, não constituem o *locus* da reprodução civilizada, o local de reprodução autodeterminada da vida pelos que neles habitam.

Minha segunda tese (ou seria hipótese?), um pouco radical, costuma deixar as pessoas nervosas: eu defendo radicalmente as políticas públicas, mesmo as que atualmente não funcionam, como a política regional. A existência de uma política, ainda que efetivamente limitada, garante pelo menos um espaço de debate. Se há uma política regional, há algo sobre o que discutir, reivindicar e disputar. Entretanto, é preciso distinguir a execução de uma política de desenvolvimento regional de política de acumulação de capital nas regiões do Brasil. São processos bem distintos. Isso não significa negar que a política de acumulação de capital nas regiões brasileiras não tenha transformado as regiões. O Nordeste, por exemplo, com as transformações produzidas pela Sudene, integrou-se à economia brasileira, mudou o perfil do empresariado, modernizou a atividade produtiva, avançou na diversificação e complexificação da estrutura produtiva. Mas, quando observamos as questões sociais, percebemos que elas nunca foram a prioridade para melhorar a vida dos que permaneceram naqueles territórios. Parece que o futuro sempre é adiado. Então, é nesse sentido que acredito ser importante distinguir as políticas de acumulação de capital das políticas de desenvolvimento regional.

Dito isso, esta apresentação está organizada em cinco partes. A primeira examina o surgimento da discussão regional na economia ou, nos termos de Martim Smolka a entrada do espaço na teoria econômica. A segunda problematiza o desenvolvimento enquanto questão regional no Brasil. A terceira percorre as principais políticas regionais brasileiras. A quarta expõe o argumento central do livro sobre o desenvolvimento regional no século XXI. A quinta e última parte propõe uma reflexão coletiva a partir de um conjunto de imagens.

## II

Atualmente, entendemos a nossa área do conhecimento como uma disciplina autônoma, que tem uma agenda de pesquisa própria, reconhecida institucionalmente pela CAPES, como economia regional, economia urbana etc. Mas na economia, especificamente, como questão do conhecimento, o espaço nunca foi central. Isso se deve tanto à origem da disciplina na Inglaterra,

país em que as questões territoriais já se encontravam historicamente resolvidas, quanto aos limites impostos pelo *mainstream* neoclássico. O espaço só ganha relevância como objeto de estudo econômico no período posterior à Segunda Guerra Mundial, quando política e planejamento econômico passam a orientar, de forma articulada, as discussões sobre desenvolvimento. E na maioria dos casos, tratando-se de desenvolvimento regional e urbano em particular. Esse contexto do pós-guerra apresenta características específicas que fortaleceram a ideia de intervenção estatal planejada, abrindo espaço para teorias heterodoxas que, até então, ocupavam posição marginal no debate econômico.

Nesse cenário, temos um mundo que, do ponto de vista da teoria econômica, foge da hegemonia do *mainstream*. Nessa nossa perspectiva, o mercado, por si só, não seria capaz de responder às questões colocadas pelo mundo real. Era necessário planejar, desenvolver políticas para o desenvolvimento econômico, intervir através do Estado, para atender as demandas do período. Então, do ponto de vista teórico, surgiram um conjunto de teorias, como as de vertente keynesiana e as da CEPAL na América Latina. Elas deram corpo à ideia do desenvolvimento econômico como um campo legítimo e importante.

Posteriormente, a transição das teorias do desenvolvimento econômico para as teorias regionais foi relativamente curta. Muitas formulações concebidas para pensar o desenvolvimento das nações foram rapidamente adaptadas para analisar os espaços subnacionais. A exemplo, a teoria centro-periferia da CEPAL, elaborada originalmente para a relação dos Estados nacionais, rapidamente foi adaptada para se pensar a questão centro-periferia dentro do país. O ponto central é que por ter emergido uma teoria do desenvolvimento nacional, acabou-se criando condições para, em seguida, estruturar-se o campo da questão dos espaços subnacionais, da questão regional.

Além do próprio contexto da Segunda Guerra Mundial como razão da emergência da questão territorial, houve a descolonização formal da Ásia, da África, a Guerra Fria e a reconstrução europeia, que também reforçaram a importância da questão espacial. Esta última produziu experiências concretas de intervenção territorial, com destaque para a França. Os Estados Unidos, contudo, já haviam acumulado experiência anterior. Em 1933, no pior ano da crise de 1929, o governo criou a agência do Vale do Tennessee para intervir no território, em uma tentativa de política anticíclica e estrutural ao mesmo tempo para diminuir as diferenças e os desequilíbrios regionais. O Vale do Tennessee, apesar de produzir o famoso (muito bom) Whisky Jack Daniels, concentrava os piores indicadores sociais do país. Essas experiências vão influenciar vários países, como é o caso da rede urbana de Paris e inclusive o Brasil, no caso da região nordeste e o Vale do São Francisco. As intervenções no território acumularam-se, portanto, num contexto do pós-Segunda Guerra, abrindo espaço para que os países subdesenvolvidos tivessem alguma margem de manobra, na medida que os Estados Unidos e a União Soviética disputavam o mundo e o espaço, porque a Guerra Fria chegou às estrelas.

Além disso, a descolonização formal de países, como parte da Ásia e da África, demandou dos novos Estados nacionais a responsabilidade de pensar o próprio futuro. Afinal, quando você é uma colônia, o futuro não te pertence, ele é definido pelo colonizador. Não faz nenhum sentido pensar em política de desenvolvimento, quando se é uma colônia externa, dependendo de tudo da metrópole. Entretanto, quando se é um país independente, num contexto, digamos, de Guerra Fria, onde as grandes potências disputavam entre si a hegemonia global, surge uma margem de manobra para pensar o futuro. Nesse ambiente, o futuro passou a ser um problema que cada

nação precisava enfrentar e as teorias do desenvolvimento surgem oferecendo os instrumentos para atender essa demanda nacional.

Ao mesmo tempo que as teorias do desenvolvimento econômico foram organizadas para pensar o desenvolvimento nacional, é fundada em 1954 a Regional Science - ainda que em uma vertente mais conservadora. Todo o contexto político exposto não apenas reforçou a importância do território como objeto de análise, mas deram sustentação à sua incorporação na economia e demais disciplinas de estudo e pesquisa.

Assim, a ciência regional nasce como uma área multidisciplinar, fundada no reconhecimento de que intervenções no espaço não podem ser planejadas e executadas por economistas, geógrafos, cientistas políticos ou demógrafos de forma isolada. Estudar o território de determinada região exige um esforço multidisciplinar que não cabe a uma só ciência.

Nesse ponto, cabe um adendo fundamental a partir do autor Milton Santos. No livro, *Economia espacial*, especialmente no capítulo intitulado "*Planejando o subdesenvolvimento*", o autor argumenta que, após a Segunda Guerra Mundial, são os economistas que passam a estudar e planejar o espaço. Foi, de fato, nesse período que constituímos no Brasil uma grande parte da infraestrutura e institucionalidade necessária para pensar o desenvolvimento regional, ancoradas em teorias que defendiam a intervenção estatal. Em momentos e com objetivos distintos, todas essas teorias foram mobilizadas nesse período: a interpretação histórico-estrutural da CEPAL, presente na contribuição de Celso Furtado para a constituição da Sudene; nos anos 1970, sob o regime militar, as teorias dos pólos de crescimento de Perroux e do desenvolvimento desequilibrado de Hirschman; e, em contraponto crítico, a teoria da dependência e da superexploração de Ruy Mauro Marini.

Milton Santos, contudo, chama a atenção para um ponto que considera ser muito importante. Parto aqui da minha interpretação do argumento do autor: O mundo da Segunda Guerra é o mundo da internacionalização do capital. Assim as intervenções estatais no território visavam garantir as condições para que o capital em processo de internacionalização se territorialize. Essa leitura abre caminho para interpretar todo o processo de intervenção territorial como orientado, em última instância, a garantir a acumulação de capital. E é a partir desse ponto que vem o meu incômodo com as teorias do desenvolvimento, e consequentemente com as teorias regionais.

Isso não implica reduzir os formuladores e planejadores a agentes mecânicos do capital. Quem leu Celso Furtado reconhece sua dimensão humanista e o quão sonhou com o Nordeste transformado. A Sudene, nos seus marcos originais, contemplava pautas sociais substantivas. Contudo, com o golpe militar de 1964, essas pautas foram sistematicamente abandonadas e o que sobrou foram os incentivos fiscais para garantir o processo de acumulação do capital na região. Mesmo pensando nas questões sociais e transformadoras daquelas velhas estruturas, o que sobra é aquilo que interessa ao capital. A exemplo, reforma agrária foi suprimida; a reestruturação do semiárido, arquivada; a questão da mobilidade da força de trabalho, ignorada. Permaneceu o que servia ao capital.

Dito isso, há uma questão que eu acredito ser importante articular com as teses aqui apresentadas. Estamos vivendo um novo padrão de organização no território. Mas seja qual for o padrão de organização do território, primário-exportador, anterior à industrialização; urbano-industrial, no período desenvolvimentista; ou aquele que, com base em Jaime Osório, denomino padrão de reprodução de capital exportador de especialização produtiva, as formas de

organização do território no Brasil sempre são limitadas pela superexploração da força de trabalho. Esse conceito pode ser mobilizado nos termos precisos de Ruy Mauro Marini ou, de modo mais direto, como a constatação de que o trabalhador é sistematicamente explorado. A evidência histórica é recorrente: em todos os momentos em que a classe trabalhadora brasileira conquistou direitos, seguiu-se, invariavelmente, alguma forma de ruptura ou deslegitimação, como golpes, contrarreformas, pressões institucionais etc. A nossa tendência é crescer estruturado na superexploração da vida e do trabalho.

A disputa pelo Fundo Público e pela direção de seus recursos integra esse mesmo processo. Sua centralidade no debate sobre a organização do espaço brasileiro justificou a reserva de um capítulo no meu livro para o tema, tendo como referência principal as reflexões do sociólogo, Francisco de Oliveira. Atualmente, não se pode compreender a organização do espaço brasileiro sem examinar o fundo público pois, historicamente, foi ele o responsável pelo financiamento das transformações regionais do país. A livre iniciativa privada chega, em geral, após o fundo público ter preparado o terreno. Dessa dinâmica decorrem três recorrências históricas dos nossos modelos de organização territorial: a superexploração da força de trabalho, a apropriação privada do fundo público e a constituição do território como espaço privado. É a articulação dessas três recorrências que fundamenta a tese de que o território no Brasil não é, e historicamente nunca foi, um locus de reprodução autodeterminada da vida.

A economista Maria da Conceição Tavares, em texto publicado em obra em homenagem a Celso Furtado, formulou com precisão o papel do espaço na dinâmica do capitalismo brasileiro: o território é o mecanismo pelo qual as elites brasileiras se articulam às finanças internacionais e ao capitalismo global. Essa formulação converge também com a análise de Darcy Ribeiro e Antônio Carlos Roberto Moraes, cada um a seu jeito, que afirmam que as elites brasileiras nunca se identificaram com o seu povo, com sua cultura e história, com a nação, mas com o território. E se você tem uma sociedade, onde a sua elite econômica tem como parâmetro o território como plataforma de extração de excedente, qual a consequência? Qualquer que seja o período histórico, qualquer que seja o modelo econômico, a questão ambiental e da sustentabilidade vai estar no cerne dos nossos problemas.

### III

Até a década de 1950, a questão regional no Brasil era definida basicamente por duas questões: as secas no Nordeste semiárido e a estagnação econômica da Amazônia, decorrente do fim do ciclo da borracha. Essa percepção encontrou expressão tanto na Constituição Federal de 1934, com políticas voltadas para o combate às secas e na Constituição de 1946, que estabeleceu as bases institucionais da questão regional no país. A partir de 1960, o problema passa a ser a integração do Nordeste e da Amazônia à acumulação industrial brasileira e a redução dos desequilíbrios regionais.

Até os anos de 1940, as políticas regionais no Brasil concentravam-se no combate à seca no Nordeste, o que a literatura denominou de “solução hidráulica?”, fomentando o que Antônio Callado chamou de “indústria das secas”. Celso Furtado apontaria, posteriormente, a necessidade de superar esse enquadramento, que reduzia o problema nordestino a uma questão da seca, quando o verdadeiro obstáculo residia na estrutura agrária e social da região. Durval

Muniz de Albuquerque Jr. demonstrou que o discurso do combate às secas foi, na verdade, instrumentalizado pelas elites regionais, como estratégia de vitimização, garantindo a captura de recursos federais. Assim conseguiram capturar o fundo público, garantindo que 4% da receita da União fosse direcionada para o combate às secas (Constituição de 1934) e posteriormente 3% da receita da União para a Amazônia e 3% para o Nordeste para resolver os problemas dessa região (Constituição de 1946). Já na década de 1950, a criação do Banco do Nordeste representou um período de transição da questão regional brasileira e a criação da Sudene uma nova fase.

A partir dos anos 1960, a literatura especializada identifica o auge das políticas regionais brasileiras, sendo o período em que a intervenção estatal na questão regional alcança maior expressividade. O regime militar conduziu esse processo com muita força, ainda que os resultados estejam longe do desejável. Sua agenda regional tinha contornos precisos: ocupar a Amazônia, desmatar para a produção de pastos, territorializar o capital, construir infraestrutura e estruturar os pólos de desenvolvimento, voltados à inserção exportadora do país. Eu estou denominando aqui o que foi a política regional dos militares, sem querer, nesse momento, qualificá-la.

A partir dos anos 1980, a crise da economia brasileira, somada ao avanço do neoliberalismo, promoveu uma profunda inflexão no enfoque da questão regional. O enfraquecimento do Estado vai resultar na ausência de políticas regionais e a guerra fiscal vai surgir como a resposta dos estados a uma tentativa de formulação de política regional para si. A guerra fiscal também vai configurar uma lógica anti-nação, um arranjo em que cada unidade federativa compete contra as demais, inviabilizando qualquer projeto de caráter nacional. O meu colega Lopreato questiona esse argumento. Para o autor, a razão da guerra fiscal não necessariamente produz uma política estadual de desenvolvimento regional, mas uma resposta ao estrangulamento financeiro imposto pelo ajuste macroeconômico dos anos 1990. Nesse contexto, a disputa pelo ICMS funcionou como mecanismo de sobrevivência fiscal dos estados, e o desenvolvimento regional operou, como discurso legitimador.

Em 1999, o governo Fernando Henrique lançou o Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento. O programa, apesar de não ter alcançado avanços significativos, tinha o objetivo de criar corredores de exportação e regionalizar o Brasil a partir de determinados setores. É uma organização e regionalização que não obedece à divisão administrativa, nem macrorregional do país, e que concebia o Brasil fundamentalmente como uma plataforma de exportação.

Ademais, considero 1999 como o ano-base do modelo que passa a estruturar a economia brasileira contemporânea. Suas raízes, contudo, remontam aos anos de 1960 e início de 1970 quando se delineava a ideia dos pólos de desenvolvimento, a ocupação da Amazônia, com a criação da infraestrutura rumo ao Norte do país, elementos constitutivos do projeto de transformar o Brasil em celeiro mundial. Mas é a partir de 1999, que esse modelo exportador de commodities ganha força e robustez. A reorientação macroeconômica desse período, combinada à entrada da China na OMC em 2001-2002 e à conseqüente expansão das exportações brasileiras para este mercado, vai consolidar uma transformação estrutural no Brasil. O país se afasta progressivamente do perfil de grande player industrial e consolida-se como o país que exporta commodities e que, portanto, mudou o centro dinâmico da sua economia para este setor.

Entre 1930 e 1980, o Brasil tornou-se um país majoritariamente urbano, sendo a indústria a responsável pela estruturação do território. Sua localização era concentrada nas regiões

metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro e, no restante do país, predominantemente nas capitais estaduais. As migrações em massa esvaziaram o interior e as áreas rurais, redistribuindo a população para as cidades e completando o ciclo de reorganização territorial promovido pela industrialização. Atualmente, o cenário é bem distinto, resultado da desindustrialização e consolidação do padrão de reprodução do capital exportador de especialização produtiva que impõe uma nova forma de organização do território. É esse modelo que orienta a análise das transformações regionais em curso.

## IV

O século XXI introduz novidades relevantes na configuração regional brasileira. Primeiro, temos estruturas mais diversificadas e complexas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, resultado de políticas regionais, incentivos fiscais e fundos públicos. O Centro-Oeste, em particular, elevou sua participação no PIB nacional de 2% para 8%, ou seja, em 40 anos, a região quase que quadruplicou a sua participação na economia brasileira. A região Norte percorreu uma trajetória semelhante. O Nordeste, embora não tenha ampliado significativamente sua participação na produção nacional, possui hoje uma estrutura econômica consideravelmente mais diversificada. O Piauí é um exemplo ilustrativo de como a territorialização do capital pelo agronegócio, voltado para a exportação, está transformando regiões, principalmente com a demanda por infraestrutura e logística. A esse quadro se soma uma tendência, ainda que tímida, de redução dos desequilíbrios regionais.

Observa-se então, no século XXI, uma certa interiorização do crescimento econômico. O PIB per capita<sup>1</sup>, revela um crescimento no interior do país, principalmente nas áreas de expansão do agronegócio e da mineração. Essas são também áreas onde o crescimento populacional é mais expressivo, o que é uma novidade em relação ao padrão histórico. O censo demográfico confirma a tendência.

Mas porque consideramos isso como um novo padrão? Porque a migração rural-urbana é menos intensa, comparada a massa que caracterizou a industrialização e não se dirige predominantemente às metrópoles, mas a cidades médias do interior vinculadas à estrutura produtiva exportadora. O município de Luís Eduardo Magalhães, até 25 anos atrás, era um pequeno distrito, com poucos comércios, mas hoje tem mais de 100 mil habitantes e rivaliza com Barreiras, na região do oeste baiano. E pela primeira vez, a região metropolitana de São Paulo registrou saldo migratório negativo, mais perdeu do que ganhou. Isso é uma novidade que, a meu juízo, tem que ser compreendida como resultado do novo padrão territorial. Além disso, o crescimento do PIB per capita no interior, não se traduz necessariamente em melhoria das condições de vida das populações locais. Esse é um traço estrutural do modelo que acho importante ressaltar: ele produz riqueza sem territorializá-la. O caso do município de Presidente Kennedy, no Espírito Santo, também é um bom exemplo, pois a cidade chegou a possuir o maior PIB per capita do Brasil, impulsionado pela extração de petróleo e pelo efeito preço. No entanto, seu Índice de Desenvolvimento Humano situava-se na posição 2.964<sup>o</sup> no ranking nacional em 2010 (outro índice com limitações conhecidas, mas ainda assim o disponível). Ou seja, trata-se de

---

<sup>1</sup> O PIB é reconhecidamente um indicador insuficiente para capturar qualidade de vida, mas é o que a economia dispõe para mensurar o crescimento.

uma economia capaz de gerar riqueza expressiva no interior, mas que não permanece em seu território. Isso não significa que o interior permaneça inalterado. Cidades situadas ao longo da BR-163, como Rio Verde, Nova Mutum e Sorriso, transformaram-se profundamente com a expansão da soja. O mesmo processo é descrito para a região que vai do oeste baiano ao sul do Maranhão. Há, portanto, uma mudança em curso no Brasil.

Diante desse quadro, acredito que pensar o desenvolvimento regional exige um exercício multidisciplinar de questionamento constante. É necessário perguntas do tipo: quem controla a região? Políticas para quê e para quem? Incentivos para quê e para quem? É necessário questionar o modelo econômico, o uso do território e os efeitos sobre o meio ambiente, ou seja, o padrão que se sustenta da superexploração da força de trabalho e da depredação territorial é estruturalmente inviável do ponto de vista ambiental.

A dimensão federativa é igualmente central. O modelo é baseado na cooperação ou competição? O Brasil é um país continental, populoso, desigual e diversificado. O que significa esse conjunto de características? O que implica a trajetória de declínio de certas regiões e o avanço de outras? A diversidade regional, longe de ser um problema a superar, é algo positivo. Darcy Ribeiro demonstra isso em sua obra e a professora Tânia Bacelar coloca sempre as questões da diversidade regional como um ativo e a sua importância no centro da política regional. E mais do que isso, com a valorização da diversidade tem-se uma concepção de política regional que é muito diferente de tudo que houve no passado.

A concepção de política regional também se transformou ao longo do tempo. No passado, as políticas eram formuladas verticalmente, de cima para baixo. Nos anos 1990, com a crise dos Estados nacionais, o pensamento conservador deslocou a escala prioritária para o local, disseminando várias ideias de desenvolvimento local em contraposição à escala nacional. Consequentemente, no campo acadêmico, da pesquisa regional, o localismo prevaleceu a partir dos anos 1990. Entretanto, o local é uma escala relevante, mas não a única. É o Estado nacional o agente capaz de ativar os espaços locais para que desenvolvam suas próprias políticas. Sem uma política nacional consistente, as iniciativas locais tendem a se fragmentar ou a se tornar ineficazes. Nem de cima para baixo, como queriam os não liberais; nem de baixo pra cima, como preconizavam os liberais. É necessário pensar em políticas multiescalares, em que todas as escalas são importantes, principalmente sobre a perspectiva de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. É por isso que a dimensão federativa constitui o ponto de partida fundamental para pensar a política regional no Brasil.

Então, retornando às questões do desenvolvimento, questionando para que e pra quem, eu destaco o texto sobre a ideologia geográfica, de Antônio Carlos Robert Moraes. Cada período histórico se apropria de uma ideologia para pensar a organização do território. Essas ideologias não se sucedem por substituição ou ruptura. O que muda, de um período a outro, é qual delas exerce maior determinação sobre as práticas e os discursos territoriais.

No passado, no período colonial e primários-exportador, a ideia era civilizar o território, que era concebido como um local selvagem, justificativa que legitimava diversas formas de violência. Com a industrialização, a discussão passou a ser sobre a modernização. O discurso era sobre a necessidade de modernizar o território para a indústria. Aliás, a Semana de Arte Moderna em 1922 já apresentava essa ideia para São Paulo. E a partir dos anos 1990, a ideologia geográfica defendida pelo neoliberalismo passa a ser a da globalização. E o que seria a ideia da globalização integrada ao território? Sua ideia central é a de que o território deve ser adaptado às necessidades

do capitalismo e integrado aos circuitos internacionais de valor. E é nesse quadro que se compreende o investimento massivo em grandes infraestruturas de transporte, como rodovias, ferrovias, hidrovias, orientadas a aumentar a velocidade, a fluidez e a capacidade exportadora. A infraestrutura é um dos vetores de maior impacto sobre a organização do território. Estradas, ferrovias, sistemas de saneamento, tudo isso configura profundamente as relações espaciais.

O modelo baseado na exportação de produtos de baixo valor agregado demanda um certo tipo de infraestrutura, como hidrovias e ferrovias, afinal o transporte de toneladas de soja por rodovias, em caminhões, por longas distâncias, torna-se economicamente inviável. Na Argentina, a distância média entre as áreas produtoras de soja e os portos não ultrapassa 300 quilômetros; nos Estados Unidos, dois terços da soja exportada seguem por trem ou barcaça. Após 2013, aproximadamente 75% das autorizações de terminais de uso privativo no Brasil concentraram-se nos rios amazônicos. Esse índice é justificado principalmente pela produção de soja, que ao optar pela rota do Arco Norte reduz em quase metade a distância percorrida em relação ao Porto de Santos, que fica há mais de dois mil quilômetros de certas regiões produtoras, contra cerca de mil quilômetros pelo Porto de Santarém. Então, depois de 2013, se observamos a estatística de terminal de uso privativo do Brasil, 75% das autorizações são para os rios amazônicos. Por quê? Porque o transporte por barca mais próximo da área de produção de soja reduz em quase metade a distância saindo pelos portos do Arco Norte. A redução de custos logísticos é, portanto, o vetor que orienta a expansão da infraestrutura. Ela vem acompanhada, contudo, de fortes impactos ambientais de grande magnitude, expressão concreta do que se pode denominar globalização do território.

## V

Para concluir gostaria de relembrar como a teoria do desenvolvimento está sempre presente. O discurso é sempre baseado na lógica: primeiro vamos crescer e depois a pensamos na distribuição/consequências. Para ilustrar a persistência histórica desta lógica, vale recuperar um discurso do então governador de Alagoas, em 1969: “grandes esperanças animam o povo alagoano com a implantação do complexo de mineração da Salgema, cujo projeto, já aprovado pela Sudene, representa em termos de economia de escala a maior conquista brasileira, e que V. Excelência poderá dar decisivo avanço de modo patriótico e de acordo com os interesses nacionais”. Entretanto, em 1985, pesquisadores alertavam para os riscos daquele empreendimento, antes mesmo que os desastres se materializassem. A ciência antecipou o problema, demonstrando como o investimento nas universidades e na pesquisa é necessário. Não nego a importância da extração de sal gema na região. De alguma forma ela contribuiu para a diversificação da base, a oferta de serviço etc. Mas que reforça novamente é que o modelo se contrapõe ao social. O afundamento dos bairros em Maceió decorrente da extração do sal-gema tem a mesma lógica que está por trás dos desastres em Mariana e Brumadinho, em Minas Gerais.

Uma edição especial da revista Manchete, de 1970, sintetizava o pensamento da época com a manchete: “Aqui vencemos a floresta”. Ou seja, a floresta é o inimigo! Essa ideologia geográfica não é apenas um dado do passado, ela segue operando. O documentário A Rota da Soja no Rio Tapajós é, nesse sentido, exemplar. O que surpreende nos depoimentos das lideranças indígenas, ribeirinhas e caboclas é que não há uma recusa ao modelo, apenas a reivindicação de participação: “Queremos ser ouvidos e queremos ter o direito de interferir na política.” Não

pedem o fim da soja nem a interrupção do transporte fluvial. Pedem que o modelo seja construído com eles.

Para encerrar, apresento um cordel autoral, algo que nunca fiz fora dos meus projetos culturais. Mas acredito que seja a forma mais adequada de concluir uma reflexão sobre nosso projeto de desenvolvimento e o uso socialmente excludente do território.

A tragédia brasileira	Não se fala no governo
Começa pelo cerrado	Em agroecologia
O pantanal destruído	Grana só pro capital
Muito dele foi queimado	A quem ele financia
Devastação amazônica,	E no campo a sofrer
Madeireiro faz reinado	Severinos de Maria
E na velha caatinga	Eu agora te pergunto
As coisas também vão mal	Isso é desenvolvimento?
A desertificação	Este modelo econômico
É um perigo real	Não tem qualquer cabimento
Nesse único bioma	Aprofunda a tragédia
Todo ele nacional	Com tanto desmatamento.
 	(...)
A biodiversidade	Esse modelo falido
Em qualquer das regiões	Nas cidades e no campo
vai perdendo seu lugar	Deixa o povo sem emprego
E não tenham ilusões	Não se consegue mais trampo
A natureza é moída	Vamos mudar o modelo
Pra virar exportações	Essa luta eu encampo
No sul do nosso país	Não temos de ter vergonha
Uma verdade se estampa	De gritar “Revolução!”
Pouco a pouco vai sumindo	Entregar ao trabalhador
A vegetação do pampa	Os meios de produção
Perde-se a diversidade	Somente com muita luta
Quando a terra se descampa	Se constrói essa nação <sup>2</sup>

No Brasil só garantir direitos sociais já seria uma Revolução dentro do capitalismo. Mas nós nem conseguimos nos organizar como sociedade.

Muito obrigado.

<sup>2</sup> MACEDO, Fernando. **A tragédia brasileira**. Fortaleza (CE): Rouxinol do Rinaré Edições, 2021.