

## NO BRASIL

*Hipólita Siqueira de Oliveira*

### **Resumo**

O objetivo deste artigo é examinar as linhas gerais da dinâmica urbano-regional no âmbito das transformações na economia e sociedade brasileiras desde os anos 1980, especialmente no período pós-2004 em que ocorre uma retomada do crescimento econômico e dos gastos estatais. As mudanças nos contextos nacional e internacional impuseram novas questões ao debate sobre essa problemática crucial para o desenvolvimento nacional. Dentre elas, o aprofundamento da inserção internacional do País tendo como base seu potencial de recursos naturais e o processo de desindustrialização decorrente da especialização produtiva regressiva e da apreciação recorrente da taxa de câmbio. Entende-se que tal análise enfrenta desafios teórico-metodológicos importantes, sendo necessário o resgate de referenciais analíticos como o da divisão espacial do trabalho para o entendimento das desigualdades regionais e a (re)formulação da questão regional brasileira. **Palavras-chave:** Desenvolvimentismo, Desenvolvimento Regional, Divisão Urbano-Regional do Trabalho, Desigualdades Regionais, Brasil.

### **Introdução**

As mudanças econômicas, geográficas, políticas, sociais e culturais ocorridas desde o final da década de 1970 delimitaram o início de um processo de profundas transformações no capitalismo caracterizadas, de modo geral, pela redução das barreiras temporais e espaciais aos fluxos transfronteiriços de capital e pela ampliação das desigualdades sociais e reconcentração do poder e da riqueza. A maior fluidez do capital resultou em uma ampliação extraordinária das possibilidades de exploração das heterogeneidades e desigualdades socioespaciais em múltiplas escalas e em novos usos seletivos de certas porções do território. Tais movimentos ocorrem em simultâneo à reconfiguração do papel do Estado Nacional e ao reescalonamento das formas de organização territorial no capitalismo contemporâneo (Brenner, 2004).

Entretanto, diante da disseminação de uma visão hegemônica biescalar (global-local), as escalas regionais e nacionais foram deslegitimadas, tanto no que se refere ao arcabouço teórico-analítico como na execução de políticas de desenvolvimento em suas várias dimensões. Se por um lado, a proliferação de estudos sobre as realidades locais permitiram o conhecimento de distintas espacialidades do desenvolvimento capitalista, por outro lado, vem se constituindo em barreiras quase intransponíveis à apreensão adequada dos processos que, sob uma lógica cada vez mais transescalar, se imbricam, se manifestam e se reproduzem nos diversos espaços urbanos e regionais.

Após um longo período de pífias taxas de crescimento, as mudanças mais recentes na economia e sociedade brasileiras impuseram novas questões ao debate nacional, urbano e regional. Dentre elas, as opções políticas, neoliberais nos anos 1990 e “desenvolvimentistas” nos anos 2000, que estariam viabilizando um projeto nacional baseado na inserção internacional do País a partir de sua (re)afirmação como plataforma de exploração de recursos naturais e de valorização financeira (Paulani, 2012). A manutenção das políticas de juros elevados e da apreciação cambial por mais de duas décadas privilegiaram os setores financeiro e produtor de *commodities* em detrimento do setor industrial. Como resultado, segundo a literatura especializada, há evidentes sinais de um processo de desindustrialização - entendido como perdas, em quantidade e qualidade, de importantes elos das cadeias produtivas -, de reprimarização da pauta de exportação e de especialização regressiva da estrutura produtiva (Carneiro, 2008; Feijó et. al., 2005).

Entende-se que a análise da dinâmica urbana e regional brasileira nesse novo contexto enfrenta desafios teórico-metodológicos importantes em diversas dimensões, tais como: as questões tecnológicas e da produção, distribuição e consumo; o papel da riqueza financeira na gestão operacional das grandes empresas e suas estratégias multiescalares; maior participação de corporações estrangeiras, instituições de cooperação e consultorias internacionais; o papel do Estado (redefinições de suas capacidades e aparato estatal; políticas públicas); geopolítica e geoeconomia (papel da China e redefinições centro-periferia); conflitos ambientais; a crise deflagrada em 2008 e seus desdobramentos; a incorporação da chamada “nova classe média” ao consumo de bens e serviços e seus limites, dentre outros.

Este artigo ressalta a necessidade de resgatar o referencial analítico da divisão espacial do trabalho e sua contribuição para melhor compreender a dinâmica das desigualdades econômicas regionais e assim (re)formular a(s) questão(ões) regional(is) brasileira(s). O objetivo é examinar as principais tendências e determinantes da dinâmica urbano-regional desde os anos 1980, especialmente no período pós-2004, e as modificações na configuração da divisão urbano-regional do trabalho no Brasil. Na primeira seção, são discutidas as mudanças na economia nacional, com ênfase na retomada do crescimento econômico nos anos 2000, e sua inserção na economia internacional. A segunda seção é dedicada à análise dos principais determinantes da dinâmica regional brasileira desde os anos 1980 e das tendências que estariam indicando a configuração de uma divisão urbano-regional do trabalho mais complexa e sofisticada. Na última seção, são feitas as considerações finais.

## O Contexto Nacional “Desenvolvimentista” dos Anos 2000

No Brasil, as décadas de 1980 e 1990 são consideradas “décadas perdidas” em termos de crescimento econômico, marcando a interrupção de processos socioeconômicos estruturantes que vinham ocorrendo desde os anos 1930 com o processo de industrialização. De um ambiente macroeconômico ligado ao investimento produtivo, emprego e renda (com enquadramento na escala nacional) passamos a outro dominado pela financeirização global, rentismo e patrimonialismo imediatista (com enorme fluidez e porosidade territoriais) viabilizado internamente pela combinação de juros altos e câmbio apreciado. Os horizontes temporais de valorização do capital foram reduzidos e as políticas econômicas de maior rigor fiscal e monetário refletiram-se em drástica redução dos investimentos públicos, privatizações, reestruturação produtiva, elevação do desemprego e no desmonte e enfraquecimento das instituições estatais de planejamento. Tal situação econômica negativa contrastou com as melhorias relativas na dimensão social, resultantes sobretudo das conquistas da Constituição de 1988, no âmbito do processo de redemocratização do País.

No início da década de 2000, sobretudo a partir de 2004, ocorreu uma reversão no quadro macroeconômico desfavorável, sendo esta determinada principalmente pela abundância da liquidez internacional, pelo aumento dos preços e da demanda externa por *commodities* agrícolas e minerais (com destaque para o “efeito-China”) e pelas políticas de fortalecimento do mercado interno (valorização do salário mínimo, expansão do emprego, ampliação do crédito ao consumo e políticas de transferência de renda). Como resultado, houve crescimento econômico, puxado principalmente pelo consumo e pelas exportações e tímida recuperação dos investimentos, medida pela FBCF (Formação Bruta de Capital Fixo).

Contudo, mesmo com a retomada do crescimento econômico, a permanência de entraves estruturais (infraestrutura, câmbio valorizado, regressividade da estrutura tributária) e a não implementação de um planejamento nacional em áreas estratégicas (industrial, ciência e tecnologia, urbana e regional) ainda impedem um retorno vigoroso de investimentos na economia brasileira. Além disso, ainda deverão ser avaliados os efeitos da crise financeira internacional pós-2008 e das políticas internas tais como a redução da taxa de juros, a retomada dos gastos em investimentos por parte do Estado, especialmente na área de infraestrutura e do setor petrolífero, e de algumas mudanças com relação à atividade planejadora estatal.

Por outro lado, ocorreram modificações expressivas na divisão internacional do trabalho, com a China ganhando espaço na hierarquia mundial e fortalecendo um eixo sino-

americano hegemônico. Os Estados Unidos como únicos emissores da moeda internacional e a China como a única economia capaz de financiar as dívidas internas e externas americanas (atrelando totalmente sua moeda ao dólar), colocam o mundo em processo de subordinação a esse eixo (Leão et al., 2011). A economia chinesa demanda matérias-primas e ao mesmo tempo oferta bens industrializados produzidos em larga escala. Dessa forma, impondo pressões ao Brasil para uma especialização regressiva de sua estrutura produtiva e pauta de exportação tendo como base sua apreciável dotação de recursos naturais (água, energia, terras agricultáveis e minérios).

Do ponto de vista das transformações internas, com a retomada do crescimento econômico e a expansão do mercado interno, o Brasil incorporou 16 milhões de famílias ao mercado de consumo moderno, por conta das políticas previdenciárias, de transferência de renda e de elevação do salário mínimo, e habilitou-os ao crédito. O debate sobre a natureza e os resultados desses processos envolve grande polêmica. Alguns autores consideram que essa incorporação de milhões de brasileiros ao consumo representaria um momento inédito na história brasileira de crescimento com equidade (Neri, 2011), outros consideram que chamar os ingressantes de “nova classe média” é prematuro ou indevido (Pochmann, 2012; Quadros, 2012).

De qualquer forma, a manutenção do chamado modelo ou regime “neodesenvolvimentista”, com base em uma trajetória de crescimento sustentado e na redução de desigualdades sociais estruturais, encontra sérios obstáculos. Do ponto de vista econômico, os períodos recorrentes de apreciação da moeda nacional e o modelo que privilegia o consumo em detrimento dos investimentos apresenta graves consequências para a estrutura produtiva nacional, com destaque para o processo que vem sendo caracterizado como desindustrialização, ou ainda, como redução do adensamento das cadeias produtivas. O padrão contemporâneo marcado por perdas de quantidade e qualidade de importantes elos das cadeias produtivas contrasta com aquele do período de substituição de importações em que o crescimento acompanhava expressiva diversificação da estrutura produtiva (Carneiro, 2008 e 2012). Apesar das medidas macroeconômicas e jurídico-institucionais tomadas mais recentemente (referentes à redução da taxa de juros, mudanças nos marcos regulatórios visando uma maior participação da iniciativa privada, dentre outras), a estratégia de desenvolvimento para o País ainda não está clara.

O papel da indústria enquanto um sistema de produção, capaz de internalizar o progresso técnico, aprofundar a divisão social do trabalho, engendrar diferenciações na estrutura produtiva e promover encadeamentos intra e intersetoriais, além de ocupações de

qualidade, parece não ser percebido pelo pensamento conservador, que não entende que o avanço da produtividade geral da economia só é possível no capitalismo com a dominância do sistema industrial no desenvolvimento dos demais setores. No Brasil, ao contrário, é possível identificar uma transição estrutural para os setores produtores de *commodities* minerais e agrícolas (intensivos em escala, de elevada relação capital/trabalho e não difusores de progresso tecnológico) que, por sua vez, tem explicado boa parte da desconcentração industrial regional, como será visto na seção seguinte.

### **Dinâmica Urbano-Regional: uma nova divisão regional do trabalho?**

As mudanças nos contextos nacional e internacional apontadas acima exigem uma reflexão mais acurada sobre a dinâmica urbana e regional, problemática crucial para o entendimento da natureza, estrutura e dinâmica do capitalismo periférico brasileiro.

Ao longo das décadas de 1970, 1980 e início de 1990 os debates sobre a dinâmica regional brasileira tinham em seu cerne a discussão sobre duas tendências macrorregionais: de concentração das atividades industriais e de maior adensamento e diversidade setorial e complexidade tecnológica na Região Sudeste (1930-70) durante o processo de industrialização do País, sobretudo com a concentração do bloco de investimentos (altamente complementar e concentrado no tempo) realizados pelo Plano de Metas (1956-61) no Estado de São Paulo; e de desconcentração regional (1970-85), tendo como fatores principais os grandes projetos nos setores de bens intermediários do II PND, a expansão da fronteira agrícola e mineral, as deseconomias de aglomeração da Grande São Paulo e os incentivos fiscais e financeiros à indústria nas regiões periféricas, no âmbito das superintendências regionais e dos bancos estaduais e regionais durante o regime militar<sup>1</sup>.

Esses dois movimentos na dinâmica regional ocorreram em um contexto de integração do mercado nacional, com fortes nexos de complementaridade inter-regional, e de continuidade da “marcha” para o oeste e norte do País, caracterizada pela apropriação privada do território e pela abertura de novas fronteiras agrícolas e minerais, intensificando-se os fluxos migratórios que impactariam na formação de importantes núcleos urbanos fora da faixa litorânea. Paralelamente, mantiveram-se elevados e intensificaram-se os fluxos migratórios para as grandes aglomerações urbanas já consolidadas, particularmente São Paulo e Rio de Janeiro.

---

<sup>1</sup> Para uma análise mais detalhada dessas tendências ver Azzoni (1986), Araújo (2000), Cano (2007a), Diniz (1991; 2001) e Pacheco (1998).

Um importante divisor na discussão sobre a reconfiguração da dinâmica urbano-regional foi o desmonte da capacidade estruturante e sistêmica do Estado a partir da crise da dívida externa e interna nos anos 1980 e as reformas liberalizantes nos anos 1990 (privatizações e abertura comercial e financeira). Nos anos 2000, apesar da recuperação do crescimento econômico pós-2004, a taxa global de investimento permaneceu praticamente imutável - oscilando em torno de 16 a 19% do PIB segundo os dados do IBGE -, indicando os limites da estratégia assentada primordialmente no crescimento do consumo induzido pela valorização do salário mínimo e expansão do crédito, relegando o investimento a uma posição secundária. As medidas econômicas tomadas a partir de 2012 (redução da taxa de juros, ampliação do prazo de incentivos fiscais, mudanças nos marcos regulatórios e outras), sinalizam para uma mudança nesse modelo, entretanto, seus resultados ainda não foram verificados.

No que se refere à dinâmica regional, a discussão pautada por tendências macrorregionais de concentração e desconcentração regional encontra sérias limitações (). Se no período entre 1970 e 1985 havia nítida tendência de desconcentração regional evidenciada pela redução da participação relativa do Sudeste, principalmente na área metropolitana de São Paulo, nos dados das Contas Regionais do IBGE, nas décadas de 1990 e 2000, essa tendência passou a ter natureza e determinantes bem distintos do movimento anterior. Como destacado nas análises de Araújo (2000), Pacheco (1998) e Siqueira (2010), houve crescente diferenciação econômica inter e intrarregional com o surgimento de sub-regiões de maior dinamismo convivendo com regiões estagnadas e de menor dinamismo no interior das cinco macrorregiões brasileiras.

Por outro lado, análises como as de Diniz (2012) e Araújo (2012), sinalizam, respectivamente, para um movimento de “relitorialização” e reconcentração regional da atividade econômica, ou seja, de regressão em relação ao movimento de desconcentração e interiorização que vinha ocorrendo, e que se expressa pela reconcentração do dinamismo na faixa litorânea brasileira com base nos investimentos previstos/em andamento nos próximos anos (exploração do Pré-Sal, infraestrutura de transportes, indústria naval etc.).

Nesse quadro de desconcentração produtiva regional, levando em consideração as especificidades desse movimento, a redução das taxas de crescimento populacional e dos fluxos migratórios de grande vulto, a expansão da urbanização avançou no sentido do crescimento das cidades de porte intermediário em todas as regiões brasileiras, contribuindo para mudanças na configuração do sistema de cidades (Ipea/IBGE/Nesur, IE-Unicamp/Ipardes, 2001; Regic-IBGE, 2007). Ao mesmo tempo, as periferias metropolitanas

também cresceram significativamente, mantendo-se um quadro de concentração populacional nas nove regiões metropolitanas criadas pelo Regime Militar e a RIDE (Região Integrada de Desenvolvimento) de Brasília.

Em geral, o processo de urbanização acelerada a partir dos anos 1950 foi caracterizado tanto por processos de metropolização, sobretudo nas áreas litorâneas, quanto por processos de dispersão espacial da população em pequenos e médios centros urbanos (Egler, 2007). No que se refere à primeira década de 2000, segundo dados do Censo Demográfico de 2010, as aglomerações populacionais que aumentaram sua participação relativa no total da população nacional foram aquelas nas faixas entre 100-500 mil habitantes; 500 mil e 1 milhão de habitantes; e entre 1 e 2 milhões de habitantes.

Os distintos processos de urbanização em curso no País ainda estão por ser melhor analisados e enfrentam dificuldades relacionadas à ausência de estudos específicos e de maior abrangência, tais como o estudo *Características e tendências da rede urbana do Brasil* realizado pelo IPEA/IBGE/Nesur, IE-Unicamp, Ipardes e publicado em 2001<sup>2</sup>.

Nas últimas décadas, as mudanças na configuração urbano-regional ocorrem em um quadro de ausência de planejamento do desenvolvimento e de guerra fiscal (estadual e municipal), sendo que a elevada seletividade dos investimentos realizados tem levado à tendências pontuais de desconcentração, como descrito anteriormente. Ademais, apesar dos esforços analíticos empreendidos no entendimento dessa problemática, ainda permanecem como restrição a inadequação da regionalização das informações e estatísticas oficiais com base na divisão do território nacional em macrorregiões e Unidades da Federação (UFs).

Algumas metodologias alternativas foram desenvolvidas por Diniz (2001) e Diniz e Gonçalves (2000) para melhor compreender tais tendências na década de 1990. Segundo esses autores, as regiões de maior dinamismo na economia brasileira seriam aquelas localizadas na macrorregião denominada “polígono industrial”, que englobaria desde a área central de Minas Gerais até a região nordeste do Rio Grande do Sul. As indústrias aí localizadas são beneficiadas pelos melhores fatores locacionais, desse modo, reforçam a concentração dos setores do “núcleo duro” industrial (mecânica, química, material elétrico, de informática e de telecomunicações) nos limites das regiões Sul e Sudeste. Em função dos maiores potenciais de encadeamento industrial, esses setores tendem a se concentrar nessa grande área gerando economias externas e reforçando a atratividade dessa região.

---

<sup>2</sup> Estão sendo aguardados os desdobramentos do Projeto *Rede urbana do Brasil e da América do Sul* do IPEA que dará continuidade a esse estudo (Pereira et al., 2011).

Neste artigo argumenta-se que o referencial analítico da divisão espacial do trabalho pode trazer grande contribuição ao debate sobre a dinâmica de diferenciação econômica no território brasileiro no contexto das mudanças no desenvolvimento do capitalismo nacional e internacional, para além da discussão de tendências de concentração/desconcentração regional de atividades econômicas tendo como indicadores as perdas/ganhos nos percentuais relativos das macrorregiões e UFs brasileiras no total do PIB nacional.

Como destaca Brandão (2007:69), a categoria analítica da divisão social do trabalho é a “categoria mediadora mais adequada para se estudar as heterogeneidades, hierarquias e especializações intra e inter qualquer escala (regional, nacional, internacional)”. Dessa forma, é possível evitar abstrações generalizantes do processo de desenvolvimento e o historicismo descritivo.

Uma referência fundamental nesse tipo de estudo é Doreen Massey que em seu artigo *In What Sense a Regional Problem?* e de forma mais elaborada em seu livro *Spatial Divisions of Labor*, chamou a atenção para o uso dessa categoria mediadora para a compreensão dos processos de diferenciação econômica nos territórios nacionais, ao mesmo tempo articulando-os às mudanças na divisão internacional do trabalho. Segundo essa autora, a cada “nova rodada de investimentos” uma divisão espacial do trabalho se configura como projeção dos interesses que estruturam a organização do espaço nacional definindo problemas/questões regionais específicas.

No Brasil, autores como Rangel (1968) deram valiosa contribuição para a discussão da problemática regional e da divisão regional e setorial do trabalho tendo como guia o movimento de integração do mercado nacional ao longo do processo de industrialização. Entretanto, análises mais elaboradas podem ser encontradas nos estudos de Leonardo de Guimarães Neto. Assim como Massey, esse autor trata o tema da questão regional considerando a divisão inter-regional do trabalho (DIRT) de forma articulada à inserção do País na divisão internacional do trabalho.

Segundo Guimarães Neto (1995), ao longo do processo de integração do mercado nacional a partir de 1930, a articulação e projeção das regiões em uma divisão do trabalho foi marcada por fortes nexos de complementaridade definindo distintas relações entre as regiões periféricas e o núcleo central (Sudeste/SP) por meio de especializações regionais. Porém, ao mesmo tempo, a configuração dessa divisão também determinava a impossibilidade de “copiar” a estrutura produtiva mais diversificada do núcleo regional central.

Desde a década de 1980, é possível identificar uma sofisticação e aprofundamento na DIRT no Brasil levando em consideração as mudanças no contexto nacional e a inserção do País no contexto internacional. Tal como indicado em Pacheco (1998), o movimento de integração não foi substituído por uma inserção autônoma das regiões na dinâmica econômica internacional. Os miniciclos de crescimento econômico 1993-97; 2004-08 (com a incorporação de milhões de brasileiros à “classe C”), ainda que a taxas médias anuais bem inferiores às dos anos 1970, demonstraram as potencialidades do mercado interno de um País de dimensões continentais ainda “em construção”.

O maior dinamismo da Região Centro-Oeste está claramente vinculado ao aprofundamento da especialização do País em *commodities* agrícolas e minerais e à expansão da fronteira de recursos naturais. No período entre 1980-2005, esta foi a região que mais cresceu no País (cerca de 5%, bem acima da média nacional de 2%)<sup>3</sup> e que mais ampliou sua participação relativa no PIB nacional (de 5,4% em 1980 para 9,6% em 2009)<sup>4</sup>. O papel do Estado nessa região foram e continuam sendo decisivos, sobretudo em seus gastos públicos e em investimentos em infraestrutura econômica e urbana.

A agricultura no Centro-Oeste tornou-se altamente especializada em *commodities* com maior possibilidade de integração industrial, desencadeando a formação de um complexo agroindustrial regional de grãos-carne. A demanda induzida dessas atividades por insumos, máquinas e equipamentos, serviços, atividades bancárias e comerciais também exerce historicamente efeitos importantes sobre o processo de urbanização regional gerando núcleos urbanos de distintos portes e com intenso dinamismo. Grandes empresas do setor alimentício aí se instalaram tendo como atrativos a oferta de grãos e os incentivos das políticas nacionais e, a partir dos anos 1990, com grande protagonismo das políticas estaduais, e vêm cada vez mais acentuando seu papel na organização e divisão urbano-regional dessa porção do território nacional. Por outro lado, a concentração de rendas elevadas na capital federal e aumento de gastos públicos com impactos na urbanização de sua área de entorno; uma certa diversificação produtiva provocada por investimentos em Goiás nos setores: alimentícios em Rio Verde, farmacêutico em Anápolis, máquinas agrícolas e automobilístico (John Deere e Mitsubishi em Catalão, Hyundai em Anápolis) e os investimentos em andamento/programados pelo PAC (usinas térmicas, hidrelétricas de Sinop, Colíder e de São Manoel, linhas de transmissão de energia, rodovias, Ferrovia Norte

---

<sup>3</sup> Os dados das taxas de crescimento dos PIBs regionais presentes neste artigo foram extraídos do estudo de Gomes (2010).

<sup>4</sup> Dados das Contas Regionais do IBGE, extraídos do Ipeadata.

Sul, sistema logístico de escoamento do etanol) também são vetores importantes na dinâmica urbano-regional.

A Região Norte, de grande complexidade analítica tendo em vista a pluralidade de interesses envolvidos na produção social desse espaço, também teve crescimento superior à média nacional, de cerca de 3% entre 1980-05 e aumentou sua participação de 3,3% em 1980 para 5% em 2009. A sua inserção na divisão inter-regional por meio de especializações setoriais em algumas sub-regiões foi promovida primordialmente pela atuação do Estado através de grandes projetos de investimento de empresas estatais e de suas políticas e programas de promoção do desenvolvimento capitalista na região. Além do avanço da pecuária e da produção de soja, suas especializações estão na produção de bens intermediários e de bens de consumo duráveis concentradas espacialmente: no Estado do Pará - complexo minero-metalúrgico de Carajás; e no Estado do Amazonas - eletroeletrônicos e motocicletas na Zona Franca de Manaus (atualmente denominado como Polo Industrial de Manaus - PIM).

As operações de extração e mineração são realizadas por meio de associações entre grandes empresas internacionais do setor e a Vale (ex-CVRD, privatizada em 1997), sendo beneficiadas pelos ciclos de valorização dos preços internacionais e pela demanda internacional puxada crescentemente pela China. No Estado do Amazonas, as atividades do PIM são altamente dependentes de medidas institucionais de garantia dos benefícios fiscais à produção, sendo dinamizadas pelo aumento do consumo interno de motocicletas, TVs digitais e demais eletrônicos.

Essas sub-regiões são responsáveis por grande parte do dinamismo econômico e contrastam com a realidade socioeconômica das demais áreas da macrorregião Norte. Tais setores, principalmente os de mineração, possuem pouca integração econômica intrarregional e maior vinculação com o centro dinâmico do País e com o exterior. No caso do PIM, seus efeitos são importantes na geração de empregos, mas não do ponto de vista da ampliação de encadeamentos setoriais na cadeia produtiva dos bens de consumo duráveis.

Os grandes empreendimentos em geração e transmissão de energia elétrica previstos e em andamento no PAC (usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau em Rondônia, Belo Monte no Pará, Ferreira Gomes no Amapá, Santo Antônio do Jari, AP/PA; Ferrovia Norte Sul, rodovias, hidrovias dos rios Madeira, Tapajós e Amazonas), por suas dimensões e impactos ambientais e regionais, tem sido os mais relevantes em termos da reconfiguração urbano-regional e, ao mesmo tempo, da geração de conflitos em torno da temática ambiental.

A Região Nordeste, desde a década de 1970, vem passando por um processo de maior diversificação de sua estrutura produtiva industrial sob forte atuação do Estado. Como destacado em Araújo (2000) esse movimento consolidou uma nova realidade econômica caracterizada pela presença de áreas de maior dinamismo relativo que convivem com áreas estagnadas dos ciclos econômicos anteriores. Dentre as áreas mais dinâmicas estão: o polo petroquímico de Camaçari na Bahia; o polo têxtil de Fortaleza; as atividades metalúrgicas do Maranhão, vinculadas ao complexo minero-metalúrgico de Carajás (PA); o polo agroindustrial de Petrolina (PE)/Juazeiro (BA); produção de papel e celulose no sul da Bahia; a agricultura moderna de grãos no Oeste Baiano e no sul do Piauí; e as áreas de fruticultura irrigada do Vale Açu/Mossoró (RN).

Nos anos 1990, a atração de empresas dos setores têxtil, calçadista (Ceará, Bahia, Paraíba) e automobilístico (Ford na Bahia, Troller no Ceará) e a expansão das atividades de turismo, com seus serviços e infraestrutura de apoio, atuaram na ampliação da diferenciação econômica regional. Nos anos 2000, a retomada do crescimento econômico, o aumento do emprego, a valorização do salário mínimo e as políticas de transferência de renda tem sido elementos que atuam fortemente nos setores regionais ligados ao crescimento do mercado interno. A participação do Nordeste no PIB nacional cresceu de 12% em 1980 para 15,5% em 2009. Alguns importantes projetos de investimento em infraestrutura e energia do PAC (em andamento/programados, tais como Porto de Suape em Pernambuco, Ferrovia Nova Transnordestina, Ferrovia Oeste-Leste, 48 projetos de usinas eólicas - CE, RN, SE, BA, rodovias, hidrovias do São Francisco, aeroportos, refinarias e petroquímicas, indústria naval) em conjunto com projetos industriais da iniciativa privada vêm exercendo importantes impactos na dinâmica urbano-regional.

Na Região Sul, a diversificação da base produtiva de seus três Estados vem ocorrendo a partir dos setores: metal-mecânico (material elétrico, de transporte e máquinas e implementos agrícolas, automobilístico); de alimentos, principalmente, do complexo agroindustrial de grãos e carnes; de calçados; e de papel, celulose e mobiliário. Com exceção de Santa Catarina, no Rio Grande do Sul e no Paraná, a expansão industrial em seus territórios ocorreu de maneira concentrada espacialmente. Na década de 1990, além dos efeitos das mudanças macroeconômicas, a abertura comercial e a integração no âmbito do Mercosul foram importantes, com repercussões na reestruturação das especializações setoriais e nas estratégias das empresas, ambos com impactos significativos sobre a produção e o emprego regionais e na urbanização, marcada por fortes movimentos no sentido do interior para as áreas litorâneas. Dentre os principais condicionantes da dinâmica regional,

estiveram a realização de novos investimentos e a realocação de plantas dos setores têxtil e calçadista para o Nordeste e do complexo grãos-carne para o Centro-Oeste. Por outro lado, a região está no centro da redistribuição dos investimentos em novas plantas automobilísticas no País, Gravataí no RS (GM) e, principalmente na área metropolitana de Curitiba (Renault/Nissan e VW/Audi em São José dos Pinhais). Com a significativa expansão desse setor com base no crescimento do consumo interno, oferta de crédito, redução de impostos, amplos benefícios fiscais e aumento de importações, as automobilísticas tem anunciado investimentos em expansão de fábricas e em várias novas plantas, entre elas, uma da BMW em Araquari (SC). Para essa região, também estão sendo executados e programados empreendimentos no âmbito do PAC (portos em Rio Grande e Itajaí, rodovias, hidrovias Rio Paraná e Mercosul, aeroportos, usinas térmicas, eólicas e outras).

A Região Sudeste, tendo em vista a localização dos setores mais complexos e de maior valor agregado da estrutura produtiva nacional é fortemente afetada pela perda de elos de cadeias produtivas no contexto de desindustrialização e do próprio movimento de desconcentração industrial a partir do Estado de São Paulo. A taxa de crescimento do PIB do Sudeste entre 1980-2005, 1,6%, ficou abaixo da média nacional e sua participação relativa no PIB nacional diminuiu de 62,3% em 1980 para 55,3% em 2009<sup>5</sup>. Contudo, essa macrorregião apresenta grandes diferenciações econômicas internas que impossibilitam análises a partir de tendências generalizantes (setorial e espacialmente).

Há forte especialização setorial na produção de bens intermediários (siderurgia, minerais não-metálicos, papel e celulose) no Estado do Espírito Santo. As atividades do setor siderúrgico estão integradas à extração de minérios da região do quadrilátero ferrífero em Minas Gerais, transportados pela Estrada de Ferro Vitória-Minas de propriedade da Vale.

Minas Gerais, um dos estados mais beneficiados pela desconcentração industrial dos anos 1970, diversificou sua estrutura produtiva em setores do complexo metal-mecânico com fortes encadeamentos inter e intrassetoriais (siderurgia e automobilística - Fiat em Betim, Iveco/Fiat em Sete Lagoas, Mercedes Benz em Juiz de Fora). Em 2011, Minas Gerais foi responsável por 23% da produção nacional de veículos automotores. Em termos regionais, além da área metropolitana, também é possível identificar outras regiões dinâmicas e com diversificação produtiva (Triângulo Mineiro e Sul de Minas) interligadas historicamente à dinâmica econômica paulista em contraste com áreas tradicionais de extrema pobreza como o Vale do Jequitinhonha.

---

<sup>5</sup> À exceção do Espírito Santo que teve ligeiro aumento de seu percentual relativo (de 1,5% para 2,6%), todos os demais perderam percentual relativo no total do PIB nacional entre 1980-2009, MG de 9,4% para 8,8% e RJ de 13,7% para 11%, a redução mais significativa continuou sendo em SP de 37,7 % para 33, 5%.

O Estado do Rio de Janeiro, em função da extração do petróleo nos anos 1990 e a atuação do Estado em suas várias esferas nos anos 2000, vem passando por um processo significativo de transformações econômicas. Com base na expansão da produção do petróleo, nas expectativas da exploração da camada Pré-Sal e na realização de grandes eventos esportivos (Copa do Mundo e Jogos Olímpicos), a economia fluminense tem sido grande receptora de parte significativa dos investimentos atuais projetados para o País. As regiões metropolitana, Norte Fluminense e Sul Fluminense são aquelas que concentram boa parte desse dinamismo. No âmbito do PAC, são mais significativos os projetos de investimento em portos, aeroportos, indústria naval, tendo como destaque as obras do Arco Rodoviário Metropolitano, do Porto do Açu, do Complexo Petroquímico-Comperj e da Usina Angra III.

Devido à sua centralidade na divisão regional brasileira, as transformações históricas na estrutura produtiva e na rede urbana paulista foram amplamente analisadas em vários estudos<sup>6</sup>. Cabe lembrar aqui que boa parte do movimento de desconcentração industrial da área metropolitana é compensado pela instalação, ampliação e diversificação de complexos setoriais (automobilístico, alimentos, têxtil, máquinas e equipamentos, química e petroquímica) em regiões no interior do próprio Estado de São Paulo, especialmente em regiões polarizadas por Campinas, São José dos Campos e Ribeirão Preto, gerando maior integração e complexidade produtiva intraestadual. A proximidade à metrópole paulista, o mercado consumidor de uma rede urbana dispersa, de grande porte e densidade, a infraestrutura de transportes, comércio e serviços, aglomerações de mão-de-obra qualificada e de centros de pesquisa e tecnologia são, em geral, apontados como os principais determinantes para a maior sofisticação e complexidade da divisão urbano-regional do Estado de São Paulo.

Diante de um novo contexto nacional e internacional, é importante avaliar em futuro próximo uma série de determinantes da dinâmica urbano-regional brasileira e suas resultantes em termos da divisão inter-regional do trabalho. Além dos impactos da crise internacional sobre a economia e sociedade brasileiras e das opções de política econômica, são decisivas as implicações espaciais dos novos investimentos, em implantação ou programados, no setores agroindustriais, da indústria extrativa mineral, da indústria automobilística e de infraestrutura. Merecem destaque as possíveis transformações determinadas pela exploração do Pré-Sal, biocombustíveis e dos grandes projetos de infraestrutura e de energia no âmbito dos PACs e dos novos programas no âmbito do Plano Brasil Maior (PBM) do Governo Federal, com o objetivo de estimular alguns setores

---

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, Cano et al. (2007b) e Reis Filho (2006).

considerados estratégicos, tais como o Programa Inova Petro, Plano Nacional de Logística e Transportes - PNLT e o novo regime automotivo (Inovar-Auto) que entrará em vigor em 2013. As ações da recém-criada Coordenação Sistêmica de Ações Especiais em Desenvolvimento Regional do Plano Brasil Maior deverão ser acompanhadas. Além desses processos internos à escala nacional, outros projetos de investimento em infraestrutura, com forte participação do BNDES, no âmbito da integração sul-americana (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana- IIRSA) também serão importantes para a análise das principais tendências da dinâmica urbano-regional do País.

### **Considerações Finais**

Neste artigo buscou-se ressaltar a importância de uma sistematização e uma visão de conjunto sobre a dinâmica urbano-regional brasileira à luz das transformações sociais e econômicas nacionais e internacionais das últimas décadas. Para tal, utilizou-se o referencial analítico da divisão espacial do trabalho para o entendimento da dinâmica de produção e reprodução das desigualdades regionais e a (re)formulação da(s) questão(ões) regional(is) brasileira(s).

As mudanças nos contextos nacional e internacional impuseram novos condicionantes à problemática do desenvolvimento urbano e regional. Dentre elas, o aprofundamento da inserção internacional do País tendo como base seu potencial de recursos naturais e sua articulação com o “efeito-China” e o processo de desindustrialização, decorrentes das opções políticas, neoliberais nos anos 1990 e “desenvolvimentistas” nos anos 2000, que estariam viabilizando um projeto para o País baseado em sua (re)afirmação como plataforma de exploração de recursos naturais e de valorização financeira. Tais mudanças tornaram mais complexa a delimitação de uma nova divisão urbano-regional do trabalho, impondo esforço de análise das tendências gerais da dinâmica regional aqui brevemente sintetizadas.

Em geral, são os grandes projetos setoriais de infraestrutura do Estado no âmbito do PAC e, mais recentemente, da IIRSA, e as estratégias de produção e comercialização das grandes corporações atuantes no País (cada vez mais internacionalizadas) os principais determinantes de reconfiguração da divisão urbano-regional do trabalho. A retomada de grandes projetos de investimentos (hidrelétricos, minerais, de transporte etc.) no período mais recente, não mais sob o controle direto do Estado, delegam às grandes empresas privadas e aos interesses a elas associados a capacidade de organização e transformação de

vastas porções do território nacional e, portanto, de definição dos problemas urbanos e regionais brasileiros.

## Referências

- ARAÚJO, T. B. 2000. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro, Revan.
- ARAÚJO, T. B. 2012. A fronteira é o Mar. *Carta Capital*, São Paulo, n. 705, p. 36, julho.
- AZZONI, C. R. 1986. Indústria e reversão da polarização no Brasil. *Ensaio Econômico*, São Paulo, IPE/USP, 58.
- BOSCHI, R. R. 2011. *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- BRANDÃO, C. 2007. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, Editora da Unicamp.
- BRENNER, N. 2004. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, Oxford University Press.
- CANO, W. 2007a. *Desconcentração produtiva no Brasil. 1970-2005*. São Paulo, Unesp.
- CANO, W. et al. (orgs.) 2007b. *Economia Paulista*. Campinas, Alínea Editora.
- CARNEIRO, R. 2008. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. *Texto para discussão*. Campinas, IE-Unicamp, n.153.
- CARNEIRO, R. 2012. *Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina. Serie Macroeconomía del desarrollo*, Santiago, CEPAL, n. 117.
- DINIZ, C. C. 1991. *Dinâmica regional da indústria no Brasil: início de desconcentração, risco de reconcentração*. Belo Horizonte, UFMG. (tese de professor titular).
- DINIZ C. C.; GONÇALVES, E. 2000. Possibilidades e tendências locais da indústria do conhecimento no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 23, Campinas Anais... Campinas, 2000.
- DINIZ, C. C. 2001. A nova geografia econômica do Brasil. In: VELLOSO, J. P. R. 2001. *Brasil: 500 anos*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- DINIZ, C. C. 2012. O risco da relitorialização. *Carta Capital*, São Paulo, n. 705. Entrevista a Luiz Antonio Cintra em 10 de julho de 2012.
- EGLER, C. 2007. Redes de cidades e sistemas urbanos. In: *Estudo da Dimensão Territorial do PPA*. Brasília, CGEE.

FEIJÓ, C. A.; CARVALHO, P. G.; ALMEIDA, J. S. G. 2005. Ocorreu uma desindustrialização no Brasil? São Paulo: IEDI.

GOMES, G. M. 2010. Áreas Dinâmicas, Estagnadas e em Retrocesso na Economia Brasileira: a evidência empírica dos anos 1980-2005. In: BIASOTO JR, G.; PALMA e SILVA, L. A. (orgs.) 2010. *O desenvolvimento em questão*. São Paulo, FUNDAP.

GUIMARÃES NETO, L. 1995. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, R. B.; SILVA, P. B. (orgs.) 1995. *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo, Fundap/Unesp.

GUIMARÃES NETO, L. 2012. Desafios para uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 16, pp. 203-207, jan/jun.

IBGE. 2007. *Regiões de Influência das Cidades - REGIC*. Rio de Janeiro, IBGE.

IPEA, UNICAMP/IE/NESUR, IPARDES. 2001. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*. Brasília, IPEA.

LEÃO, R. P.; PINTO, E. C.; ACIOLLY, L. 2011. *A China na nova configuração global - impactos políticos e econômicos*. [livro eletrônico] Brasília, IPEA. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12331&Itemid=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12331&Itemid=1) [Consult. em 08 de outubro de 2012].

MASSEY, D. 1995. *Spatial divisions of labor: social structures and the geography of production*. New York, Routledge.

MASSEY, D. 1979. In what sense a regional problem?. *Regional Studies*, vol. 13, n.2, pp. 233-43.

PEREIRA, R. H. ; FURTADO, B. A. (org.) 2011. *Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces*. Brasília, Ipea. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7636](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7636), [Consult. em 20 de outubro de 2012].

NERI, M. 2011. *A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide*. São Paulo, Editora Saraiva.

PACHECO, C. A. 1998. *Fragmentação da Nação*. Campinas, IE-Unicamp.

PEREIRA, R. H. ; FURTADO, B. A. (org.) 2011. *Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces*. Brasília, Ipea. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7636](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7636), [Consult. em 20 de outubro de 2012].

PAULANI, L. M. 2012. A dependência redobrada. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, n. 61, pp. 4-5, agosto de 2012.

PIQUET, R.; RIBEIRO, A. C. T. 2008. Tempos, idéias e lugares: o ensino do planejamento urbano e regional no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.10, n.1, pp. 49-59.

POCHMANN, M. 2011. *Nova classe média?*. São Paulo, Boitempo.

QUADROS, W. 2012. O lugar da classe média. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, n. 58, pp. 28-29, maio.

RANGEL, I. 1968. Características e perspectivas da integração das economias regionais. *Revista do BNDE*, Rio de Janeiro, 5(2), pp. 43-71, jul./dez.

REIS FILHO, N. G. 2006. *Notas sobre Urbanização Dispersa e Novas Formas de Tecido Urbano*. São Paulo, Via das Artes.

SIQUEIRA, H. 2010. *Desenvolvimento Regional Recente no Brasil*. Rio de Janeiro, E-papers.

TORRES, E. T.; PUGA, F. P.; MEIRELLES, B. 2010. *Perspectivas do Investimento, 2010-2013*. Rio de Janeiro, BNDES.