

Planejamento, Desenvolvimento Regional e Inserção Externa: o caso do Brasil

*Planning, Regional Development and External
Insertion: the case of Brazil*

*Planificación, Desarrollo Regional e
Inserción Externa: el caso de Brasil*

Ivo Marcos Theis* e Luciana Butzke**

RESUMO

A complexa trajetória de conformação do território brasileiro pode ter sido influenciada, mais recentemente, por duas contingências: no plano interno, desde a segunda metade dos anos 1950, emergiu a prática do planejamento como meio de coordenar esforços com vistas ao alcance de objetivos estratégicos; no plano externo, desde a segunda metade dos anos 1970, acelerou-se o movimento de integração do mercado mundial, reconhecido pelo termo globalização. Neste artigo, pretendemos analisar a trajetória recente de organização do território, com especial atenção para a conformação regional a partir da modalidade de inserção da economia brasileira no mercado mundial. Considerando, de um lado, a experiência de planejamento e, de outro, as implicações da globalização.

Palavras-chave: Brasil. Desenvolvimento regional. Globalização. Inserção externa. Planejamento.

ABSTRACT

The complex trajectory of the shaping of Brazil's territory may have been influenced more recently by two contingencies: internally, since the second half of the 1950s, the practice of planning has emerged as a means of coordinating efforts with a view to achieving strategic objectives; externally, since the second half of the 1970s, the movement to integrate the world market, recognised by the term globalisation, has accelerated. In this article we intend

* Pós-doutorado em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil. Doutor em Geografia Econômica pela Universität Tübingen, Estado de Baden-Württemberg, Alemanha. Economista, Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade Regional de Blumenau, Santa Catarina, Brasil. E-mail: ivotheis@gmail.com

** Mestre em Sociologia Política e Ph.D. em Sociologia Política, ambas pela Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. Cientista Social, Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade Regional de Blumenau, Santa Catarina, Brasil. E-mail: lbutzke@furb.br

Artigo recebido em setembro/2023 e aceito para publicação em setembro/2023.

to analyse the recent trajectory of territorial organisation, with special attention to regional conformation based on the way in which the Brazilian economy has been integrated into the world market. Considering, on the one hand, the experience of planning and, on the other, the implications of globalisation.

Keywords: Brazil. External insertion. Globalisation. Planning. Regional development.

RESUMEN

La compleja conformación del territorio brasileño puede haber sido influenciada más recientemente por dos contingencias: internamente, desde la segunda mitad de la década de 1950, surgió la práctica de la planificación como forma de coordinar esfuerzos con vistas a alcanzar objetivos estratégicos; externamente, desde la segunda mitad de la década de 1970, se aceleró el movimiento de integración del mercado mundial, reconocido con el término globalización. En este artículo pretendemos analizar la trayectoria reciente de la organización territorial, con especial atención a la conformación regional a partir de la forma en que la economía brasileña se ha integrado en el mercado mundial. Considerando, por un lado, la experiencia de la planificación y, por otro, las implicaciones de la globalización.

Palabras-clave: Brasil. Desarrollo regional. Globalización. Integración externa. Planificación.

INTRODUÇÃO

O Brasil pode ser considerado, em relação ao mercado mundial, uma formação social periférica. E, como tal, à diferença de formações sociais centrais (isto é, os chamados países desenvolvidos), cuja inserção externa é marcada por graus elevados de independência e autonomia, a condição “da economia brasileira com relação ao conjunto internacional de que participa” pode bem ser caracterizada como “de dependência e subordinação orgânica e funcional.” (PRADO JR., 1981, p.270).

A hipótese é de que à inserção externa dependente e subordinada corresponda, no plano interno, um ordenamento do território que não atende aos interesses e demandas de sua população. No caso do Brasil, a organização do território tem sido condicionada pela maneira como sua economia vem participando do “conjunto nacional”. Em medida apreciável, as suas fronteiras em escala subnacional refletem o modo como a economia brasileira tem se encaixado no mercado mundial. E, em resposta a tal encaixe, suas regiões têm experimentado um desenvolvimento desigual (THEIS; BUTZKE; SANTOS, 2022).

Não obstante, essa complexa trajetória de conformação do território pode ter sido colhida, favorável ou desfavoravelmente, por duas contingências, ambas tendo merecido considerável atenção na literatura especializada: no plano interno, desde a segunda metade dos anos 1950, emergiu a prática do planejamento como meio de coordenar esforços com vistas ao alcance de objetivos estratégicos; no plano externo, desde a segunda metade dos anos 1970, acelerou-se o movimento de integração do mercado mundial, em geral, reconhecido pelo termo “globalização”. Neste artigo pretendemos examinar a trajetória recente de organização do território, com especial atenção para a conformação regional, a partir da modalidade de inserção da economia brasileira no mercado mundial, considerando-se, de um lado, a experiência de planejamento e, de outro, as implicações da globalização.

Para atingir este objetivo, dividiu-se o artigo em cinco seções: a primeira corresponde a esta introdução, a segunda se ocupa da experiência brasileira de planejamento, a terceira trata das implicações da globalização, a quarta explora a inserção externa e o desenvolvimento regional no Brasil, e a quinta fecha com a conclusão.

A experiência brasileira de planejamento

O planejamento¹, como passou a ser conhecido, ganhou relevância após a Revolução Russa de 1917. A elite bolchevique do Partido Socialdemocrata Operário Russo procurou reorganizar a economia, adotando planos quinquenais. Assim, a diferenciação entre economias capitalistas de mercado e economias centralmente planejadas, começou a partir do planejamento na Rússia (BETTELHEIM, 1976; MIGLIOLI, 1983). Nas décadas seguintes, o planejamento central seria adotado nos países da Europa Oriental, que saíam da órbita de influência do capitalismo liberal, vigente na Europa Ocidental e nos Estados Unidos.

Entretanto, as consequências econômicas (falências de empresas) e sociais (desemprego) da quebra da Bolsa de Nova Iorque, de 1929, conduziu a que também algumas das principais formações sociais capitalistas recorressem ao planejamento. Entretanto, seria apenas depois da Segunda Guerra Mundial que o planejamento econômico, por intermédio da crescente presença do Estado, tomaria forte impulso nos países capitalistas centrais. Mas, enquanto na Rússia o planejamento estendia sua presença desde a organização da produção até a propriedade dos meios de produção, nas economias capitalistas de mercado, o Estado passaria a adotar um planejamento que se limitava a reduzir o grau de incerteza nos movimentos gerais do capital privado – por exemplo, nas decisões de investimento. Por isso, fala-se aí em planejamento indicativo, em contraposição à experiência soviética, geralmente, vista como de um planejamento imperativo.

Já nas formações sociais periféricas, as primeiras experiências de planejamento surgiram somente após a Segunda Guerra Mundial. Com o esfacelamento do colonialismo, muitos países se tornaram independentes, passando a construção de uma sociedade desenvolvida a ser uma das principais metas na América Latina, África e Ásia. O planejamento seria o instrumento mais adequado para que os países capitalistas periféricos acelerassem o crescimento de suas economias (LOPES, 1990). No caso dos países da América Latina, o planejamento entrou em cena por influência do órgão criado pela Organização das Nações Unidas (ONU), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), para assessorar seus governos com dados, estatísticas e recomendações de políticas.

Não deve surpreender que, mesmo antes da Revolução Russa de 1917, já havia experiências de planejamento governamental no Brasil. Entre elas, destacam-se o Plano Reboças, de 1874, o Plano Bicalho, de 1881, e o Plano Bulhões, de 1882. O principal objetivo dos Planos era a integração ferroviária do território, relacionando-se assim, diretamente, com aspectos físicos. A sua consecução deveria permitir o escoamento da produção nacional, mas o governo também pretendia

¹ O termo planejamento traduz intencionalidade. Ele regula a ação humana, interliga os recursos e os direciona aos fins perseguidos. Portanto, o planejamento é ditado pelos fins, não pelos meios (OZBEKHAN, 1971). Contudo, a coerência entre meios e fins é muito importante, já que o processo de planejamento conta tanto quanto o plano e seus resultados (CODET, 1988).

exercer um domínio mais efetivo sobre o território. Nas iniciativas que se situam entre fins do século XIX e 1934, continuariam sendo privilegiados os aspectos físicos do planejamento. Neste último ano, contudo, viria à luz o Plano Geral de Viação Nacional (Decreto nº 24.497, de 29 de junho de 1934), mais ambicioso e consistente que os planos anteriores. A década dos anos 1930 tornar-se-ia um marco na evolução do sistema político e econômico brasileiro. É ao longo do governo de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945, que o Estado passaria a ter presença cada vez maior na sociedade e na economia. Em relação à economia, o Estado passara a atuar com vistas à promoção de estabilização e desenvolvimento. “Essas tendências convergentes [estavam] associadas à formação do Estado propriamente burguês, em substituição ao estado do tipo oligárquico vigente até 1930.” (MIRANDA NETO, 1981, p.104). Ainda antes de encerrar-se a década dos anos 1930, Getúlio Vargas lançaria o I Plano Quinquenal, denominado Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento de Defesa Nacional (1939-46). Esse plano contemplava, basicamente, obras públicas e despesas com a compra de equipamentos destinados à defesa nacional, sem objetivos de caráter macroeconômico.

No entanto, seria a década dos anos 1950 a mais promissora em termos de planos e iniciativas de planejamento, destacando-se então o Plano de Metas. Este assentava em cinco frentes: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação – embora também houvesse a construção de Brasília. O Plano de Metas, que deveria abarcar o período de 1956 a 1961, foi o resultado inteligente de uma visão geral da economia brasileira, apoiada em estudos prévios. A cada prioridade correspondiam metas, para as quais foram formulados os respectivos objetivos (LESSA, 1982; LAFER, 1975). Contudo, a grande importância do Plano de Metas² reside no fato de que ele se tornaria referência para vários programas e planos regionais por todo o Brasil (BARROS, 1975).

O Governo João Goulart apoiou-se no primeiro Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). Foi um esforço louvável de planejamento que, não obstante, continuava privilegiando a dimensão econômica, condição presumida para assegurar ganhos nas demais esferas (MACEDO, 1975).

Durante a ditadura empresarial-militar, sucederam-se o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), para o triênio 1964-1966; o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, que deveria cobrir o período de 1967 a 1976; e o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), para o triênio 1968 a 1970. E então entrariam em cena os PND: o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) deveria cobrir o triênio 1972 a 1974, enquanto o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), o período 1974-1979 (CASTRO; SOUZA, 1985).

Nos anos 1980, durante os quais se daria a “transição democrática”, a economia brasileira passaria por uma prolongada fase de estagnação, com

² Nesse contexto é que seria organizado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), criado com vistas a enfrentar a questão regional, isto é, a diagnosticar os graves problemas do Nordeste (FURTADO, 1989; TAVARES, 2004), em decorrência do que ganharia vida a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

elevados níveis de endividamento externo e altas taxas de inflação. O planejamento governamental, de médio prazo, que deveria ter tido continuidade com um III PND, daria lugar aos *planos de estabilização*, de curto prazo, que visavam, basicamente, a combater a inflação.

A Constituição Federal de 1988 instituiria o Planejamento Plurianual (PPA) como instrumento de planejamento de médio prazo do sistema governamental brasileiro³. O PPA repousa num pressuposto bastante simples: a regionalização das diretrizes, dos objetivos e das metas da administração pública federal para todas as despesas de capital relativas aos programas de ação continuada. A continuidade do processo de planejamento governamental baseado no PPA estaria assegurada, uma vez que cada plano, de duração de quatro anos, deve ter início no segundo ano de um governo e encerrar no primeiro ano do governo seguinte.

Desde 1991 vêm se sucedendo PPA no Brasil, com maior ou menor ousadia na elaboração e execução, com maior ou menor participação da sociedade, com maior ou menor eficácia no alcance dos resultados. Todavia, três aspectos merecem atenção neste breve resgate da experiência brasileira de planejamento: em primeiro lugar, toda e qualquer iniciativa de planejamento no Brasil desde o início dos anos 1990 vem se reportando, direta ou indiretamente, aos PPA e, portanto, ao nível federal de governo. Em segundo lugar, curiosa e paradoxalmente, a dimensão econômica permanece central – e intocada (no sentido de que se trata de um dado inquestionável da realidade) – no planejamento brasileiro. E, finalmente, em terceiro lugar, não apenas a escala regional não tem despertado maior preocupação (nem de governantes nem de governados), como também não tem sido considerada (por parte de quem planeja) a necessidade de uma melhor articulação entre as escalas.

As implicações da globalização

Desde, pelo menos, a segunda metade dos anos 1970 que “globalização se tornou uma palavra-chave para a organização de nossos pensamentos no que respeita ao funcionamento do mundo.” (HARVEY, 2004, p.79). A partir disso, se tem falado e escrito sobre globalização e sobre como ela vem afetando a vida de indivíduos, regiões, países.

Em termos históricos, a globalização se apresentaria como uma possibilidade real para a conjuntura de crise do capitalismo da primeira metade dos anos 1970. Já em meados daquele decênio, Celso Furtado (1976, p.104-106) indicaria as principais “áreas de condensação de poder” que logo conformariam o mundo globalizado, tal como o conheceríamos: em primeiro lugar, havia a superestrutura política em torno da tutela estadunidense; em segundo, havia as formações sociais centrais – destacando-se os EEUU; em terceiro, havia as formações periféricas; e, em quarto lugar, emergiam

³ Em termos legais, a CF1988 prevê o PPA em seu artigo 165. No entanto, sua regulamentação se daria somente dez anos depois por intermédio do Decreto N. 2.829 (BRASIL, 1998).

as grandes empresas de ação transnacional. Naquele contexto, ainda marcado pela Guerra Fria, era evidente a presença destacada dos EEUU. Sua influência se estendia desde as principais instituições internacionais, passando por sua condição de Estado nacional hegemônico desde o fim da Segunda Guerra Mundial, até sua privilegiada condição de sede das maiores empresas do planeta. Poucos anos depois, Celso Furtado (1981, p.113) afirmaria que “essa evolução [da influência estadunidense] é uma resposta às exigências do processo de internacionalização das economias mais avançadas, sendo, portanto, de esperar a manutenção ou intensificação do impulso expansionista externo”. Este *impulso expansionista externo* é que distinguirá a globalização dos processos anteriores de internacionalização da economia capitalista, vindo a afetar tanto as formações centrais como as periféricas. Na configuração do quadro global destacar-se-iam: o declínio da governabilidade das economias centrais e a internacionalização dos mercados financeiros, a afirmação econômica e política da União Europeia, a conversão dos países do Leste Europeu à economia capitalista de mercado, a ascensão das economias asiáticas (com a crescente liderança da China), e a ameaça de pressões para a desregulamentação das economias periféricas, em especial, das latino-americanas (FURTADO, 1998, p. 30-32). Ainda no início dos anos 1980, Celso Furtado percebera as possibilidades e limitações que se apresentavam para as formações sociais periféricas, dispensando um vaticínio que a história provaria certo:

Temos que interrogar-nos se os povos da periferia vão desempenhar um papel central na construção da própria história, ou se permanecerão como espectadores enquanto o processo de transnacionalização define o lugar que a cada um cabe ocupar na imensa engrenagem que promete ser a *economia globalizada do futuro*. (FURTADO, 1982, p.132, grifo nosso).

No frígido dos ovos, a globalização foi sendo conformada sobre a atuação das instituições multilaterais, do Estado norte-americano e das empresas transnacionais (as primeiras e maiores, de origem estadunidense), mas não sem a participação de governos e empresas de outros países centrais. Em outros termos: “as economias se globalizaram e os sistemas produtivos se interligaram [...] Isso é um problema novo e complexo.” (FURTADO, 1999, p.86), para as formações centrais, mas cada vez mais também para as periféricas. Todavia, com poucas exceções, a maioria das formações periféricas permaneceria como expectadores.

Em termos geográficos, a globalização abarcaria um conjunto de movimentos e processos que correspondem à intensificação de fluxos (de pessoas, mercadorias, dinheiro...), envolvendo uma inédita expansão de limites e um deslocamento de fronteiras sem antecedentes, sobressaindo (HARVEY, 2004):

- Em primeiro lugar, a internacionalização financeira, o movimento que, talvez, mais acentuadamente caracteriza a globalização. Ela inicia na primeira metade dos anos 1970 como reação dos EEUU face aos seus problemas domésticos, mas também das demais economias centrais em relação ao colapso do sistema de Bretton Woods. Assim ocorreu a

transição de um sistema hierarquicamente organizado e controlado pelos EEUU para outro *coordenado pelo mercado*.

- Em segundo lugar, uma aceleração nas inovações tecnológicas que, desde meados dos anos 1960, vem provocando transformações consideráveis na economia mundial. Embora seja preciso relativizar o alcance do que vem sendo considerado *inovação tecnológica*, as evidências indicam ser o ritmo acelerado da mudança das técnicas uma força não desprezível na promoção da globalização.
- Em terceiro lugar, a emergência e o estabelecimento das tecnologias da informação e comunicação (TIC) e, com o auxílio destas, a constituição de um poderoso sistema de mídia e comunicações (não apenas a internet). São, de fato, inúmeros instrumentos e veículos de geração e circulação de informações que têm produzido alterações significativas na organização da produção e do consumo, assim como na renovação acelerada de necessidades.
- Em quarto lugar, mudanças importantes nos sistemas de transporte. Elas dizem respeito à diminuição no custo dos transportes e no tempo percorrido por mercadorias e pessoas. Em consequência, numerosas atividades foram liberadas de limitações espaciais, propiciando ajustes de localização, tanto da produção quanto do consumo, e aumentando enormemente a mobilidade de bens econômicos e seres humanos.

Esse conjunto de movimentos e processos – a internacionalização das finanças, inovações tecnológicas, a *revolução informacional*, mudanças nos sistemas de transportes – afetou sobremaneira a vida de indivíduos, regiões, países. Houve, por exemplo, modificações importantes nas formas de organizar a produção, ao mesmo tempo em que ocorreu um imenso crescimento da força de trabalho: entre os anos 1980 e os primeiros anos deste século, a mão-de-obra assalariada mais que duplicou – um efeito do aumento da população, mas também do ingresso de parcelas crescentes da população mundial, principalmente a feminina, no mundo do trabalho. Também houve modificações significativas nas atribuições do Estado, por exemplo, suas operações passaram a ser progressivamente condicionadas pelo capital financeiro: para garantir vantagens na concorrência global, os governos vêm recorrendo a medidas de redução de salários e à imposição de rígida disciplina trabalhista. Entretanto, em muitos cantos do planeta têm emergido resistências a esses problemas – e a outros, como a perda de identidade cultural, a opressão às mulheres e a degradação ambiental. Assim, desde os anos 1990 também vêm se fortalecendo, em diversos cantos do planeta, os movimentos sindical, por justiça social, feminista, ecológico e contra a guerra. Eles podem ter uma base local ou nacional, mas apresentam um claro potencial global, de maneira que também contribuem para forjar o processo de globalização (HARVEY, 2004; SMITH, 2000; SMITH, 2006).

Contudo, há um consenso de que é a determinação econômica que melhor caracteriza a globalização. Se esta abarca o conjunto de movimentos e processos que se referem à intensificação de fluxos (de pessoas, mercadorias, dinheiro) em escala internacional, cabe, então, jogar luz sobre esses aspectos da globalização. Primeiro, não deve haver dúvidas de que o fluxo de pessoas aumentou nos últimos 50 anos, possivelmente, a taxas superiores às do crescimento da população e do contingente de trabalhadores ativos, embora menos que a velocidade com que se move o capital. Segundo, também o fluxo de mercadorias aumentou consideravelmente, do que dá conta o incremento do comércio internacional. Mas, terceiro, pessoas e mercadorias se movem em consonância com os movimentos do dinheiro – o que remete ao processo de financeirização, um traço marcante da globalização. Tal processo envolve novas modalidades de concentração do capital-dinheiro (fundos de pensão, fundos de aplicação financeira etc.), além de mecanismos de captação e centralização de valor e, também, instituições que propiciam segurança às operações financeiras. Para que o fluxo do dinheiro pudesse ganhar as dimensões exigidas pela financeirização, foram decisivas: a introdução de formas mais flexíveis de produção (que vêm impactando negativamente o mundo do trabalho), a expansão generalizada da concorrência e a extraordinária difusão das TIC – facetas da *economia real* que visivelmente têm impulsionado a financeirização do capital (CHESNAIS, 2003; HARVEY, 2004). Não deve haver dúvidas, então, de que a globalização teria importantes implicações para as formações sociais periféricas – inclusive, como se verá, para o Brasil.

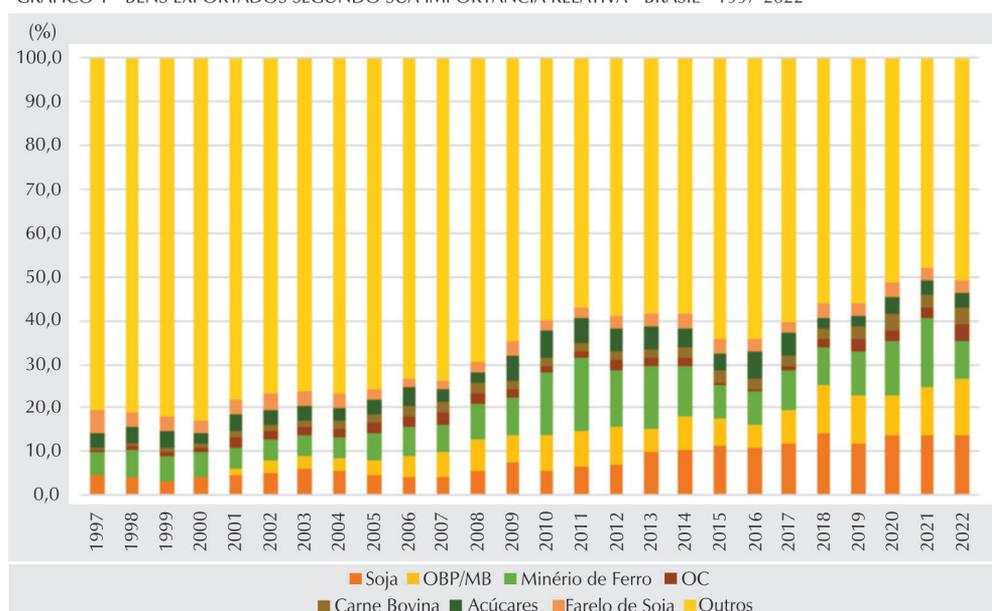
Inserção externa e desenvolvimento regional no Brasil

As duas seções anteriores, embora pareçam, em princípio, desconectadas entre si, aportam, na verdade, elementos importantes para a discussão da hipótese formulada na introdução deste artigo, qual seja: a organização do território tem sido condicionada não pelos interesses e demandas da população brasileira, mas pela maneira como a sua economia vem se inserindo no mercado mundial. No plano interno, a prática do planejamento – que, como visto, ganhou impulso na segunda metade dos anos 1950 – e, no plano externo, o processo de globalização – que, como também visto, ganhou curso na segunda metade dos anos 1970 – podem ter contribuído para a trajetória recente de ordenamento do território, pelo processo recente de desenvolvimento regional no Brasil. De modo que, nesta seção, buscar-se-á examinar a inserção internacional do e o desenvolvimento regional no Brasil no período recente.

Quanto à “questão externa”, se se partir de uma perspectiva ampla, *inserção internacional* se refere às múltiplas relações (econômicas, políticas, culturais etc.) externas de uma dada formação social que integra o mercado mundial. Sem descurar das demais, a ênfase, no caso em vista, recai sobre as relações econômicas. Essas, por sua vez, também são variadas, destacando-se as comerciais. Enquanto nas formações sociais centrais, prevalecem condições que favorecem a produção – e o ingresso

no mercado mundial para a venda – de bens tecnologicamente avançados, nas semiperiféricas e periféricas tendem a ser produzidos (e levados ao mercado mundial) bens primários e semimanufaturados. A referência à *inserção internacional* sugere considerar múltiplas relações, em que as econômicas (em especial, as comerciais) são trazidas a primeiro plano em face dos propósitos aqui em vista. E o que a evolução recente das relações comerciais do Brasil com o resto do mundo indica é, precisamente, que houve uma notória elevação das exportações, bem como que o resultado favorável na balança comercial brasileira nos anos 2000 e, sobretudo, nos anos 2010, foi impulsionado pelos bens primários (GORDON; GRAMKOW, 2011).

GRÁFICO 1 - BENS EXPORTADOS SEGUNDO SUA IMPORTÂNCIA RELATIVA - BRASIL - 1997-2022



FONTE: BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria de Comércio Exterior

NOTA: OBP/MB = Óleos Brutos de Petróleo/Minerais Betuminosos; OC = Óleos Combustíveis.

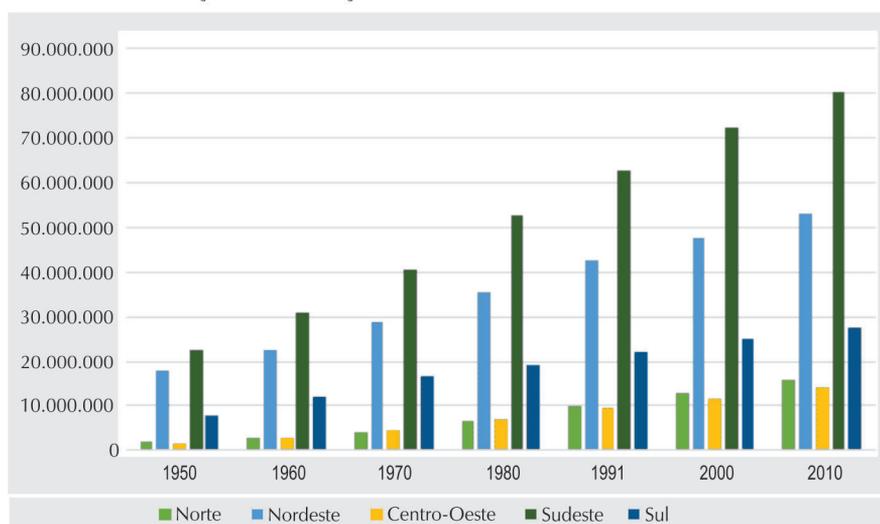
O gráfico acima mostra a vigorosa recomposição das exportações ao longo do último quarto de século. Se, no início, os sete bens que constam do gráfico não chegavam a 1/5 do total das exportações (no ano de 2000, correspondiam a 17,2% do total), nos últimos anos essa fatia já correspondia à metade das vendas brasileiras para o resto do mundo (no ano de 2021 alcançaram 52,1% do total). O gráfico mostra também que bens de pouquíssima relevância no início da série despontariam como os grandes campeões das exportações brasileiras nos anos recentes. No caso da soja, por exemplo, sua participação nas exportações era de 3,3% em 1999, passando a 13,9% em 2022. No caso dos Óleos Brutos de Petróleo/Minerais Betuminosos, por

exemplo, sua participação nas exportações era inexistente nos três primeiros anos da série, mas passou a 12,7% no ano de 2022. De maneira que o principal produto do setor agropecuário e o principal produto da indústria extrativa (portanto, bens que não se incluem na indústria de transformação) correspondem a mais de ¼ do total das exportações brasileiras.

O que se desprende daqui é que esse movimento de integração do mercado mundial, conhecido como “globalização”, ao invés conduzir a uma inserção externa de maior autonomia, reforçou o encaixe historicamente dependente da economia brasileira. De fato, ao inaudito desempenho do setor primário parece corresponder uma regressão do capital produtivo na economia brasileira (face à perda da relevância da indústria de transformação na pauta de exportações). Esse fato parece revelar, no plano externo, a *natureza* da reinserção subordinada da economia brasileira na economia mundial e, no plano interno, a correspondente *desorganização do território*.

Isso leva a *desenvolvimento regional*, expressão que aponta para o desenvolvimento de uma região. E para se entender o que significam região e desenvolvimento, é preciso buscar auxílio na geografia e na economia (ETGES; DEGRANDI, 2013). Uma pista para se compreender “região” é reconstruir essa *fração da realidade concreta* a partir de um conjunto de *variáveis* que constituem sua *estrutura interna* como, por exemplo, “a população e seus ritmos e classes, as atividades e seus ritmos, as instituições, a base territorial (e fundiária), as estruturas do capital e do trabalho utilizadas, os processos de comercialização, os ritmos da circulação interna e para fora etc.” (SANTOS, 2008, p.96). Se se considerar uma formação social nacional, como o Brasil, poder-se-á perceber que “a articulação entre [essas] diversas frações do território [é operada] exatamente através dos fluxos que são criados em função das atividades, da população e da herança espacial” (SANTOS, 2008, p.96). Com relação a “desenvolvimento”, a percepção usual é de que se trata de um processo, de expansão ilimitada das forças produtivas, que envolve absorção de matéria-energia do entorno para produzir não valores de uso, mas mercadorias, para produzir não apenas mercadorias, mas, sobretudo, relações sociais – que reproduzem um desenvolvimento orientado à produção de mercadorias. Essa percepção tem merecido questionamentos, inclusive, no que respeita ao *sentido* do desenvolvimento, aos valores nele implícitos (FURTADO, 1974). Porém, *desenvolvimento regional* – que resulta não apenas do aporte dos dois campos de conhecimento referidos – é um complexo processo de mudança social, que tem lugar em um dado território, em decorrência da ativação de um plano, com o propósito de contraditar a engrenagem do desenvolvimento econômica, social, política e geograficamente desigual (HARVEY, 2006; SMITH, 1988; THEIS, 2009).

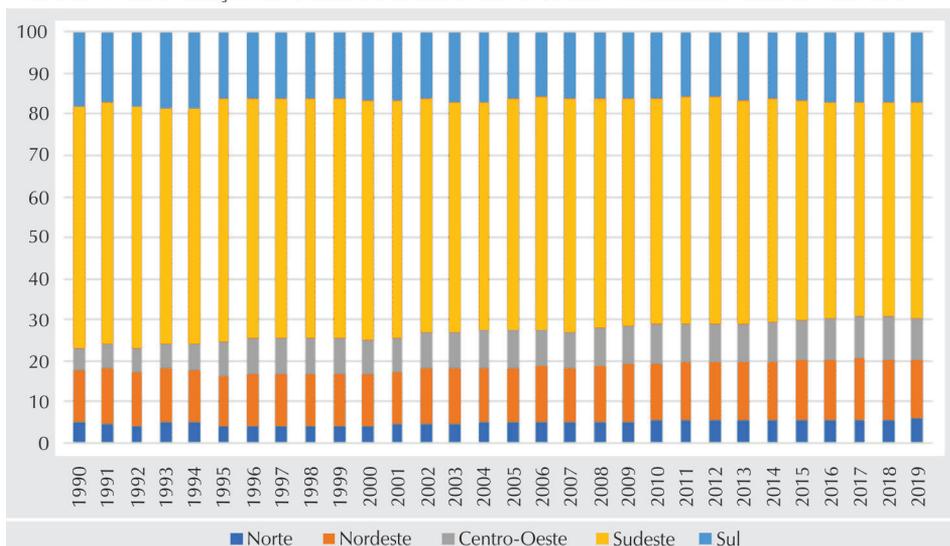
GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO POR MACRORREGIÃO - BRASIL - 1950-2010



FONTE: IBGE/SIDRA

O gráfico acima mostra que, em termos absolutos, houve crescimento da população em todas as cinco macrorregiões do país ao longo dos seis decênios entre 1950 e 2010. No entanto, o ritmo desse crescimento foi desigual para cada grande região. Se se tomar a Região Concentrada (Sul e Sudeste) como referência, constatar-se-á que ela continuou sendo o espaço da maior aglomeração de pessoas no país, concentrando 56,4% da população brasileira em 2010 – o que significa que teve perda pouco expressiva em relação a 1950, quando concentrava 58,4% da população brasileira. Mais expressiva foi a perda do Nordeste: embora sua população tivesse crescido de 17,9 milhões de habitantes para 53,1 milhões de habitantes, esses números correspondiam a 34,5% da população brasileira, em 1950, mas a apenas 27,8%, em 2010. Em contrapartida, as macrorregiões Norte e Centro-Oeste, cujos contingentes populacionais continuam sendo os menores, cresceram de 6,8% da população brasileira, em 1950, para 15,7%, em 2010. Esses dados apontam para profundas alterações na sociedade e na economia brasileiras. Sem que seu núcleo mais dinâmico fosse deslocado, a modernização da atividade produtiva ganhou o “interior”. Houve, pois, uma incorporação desigual de espaços novos (nos quais as forças produtivas ou estavam ausentes ou pouco desenvolvidas) aos circuitos de valorização do capital, combinando-se aí, em graus variados, o esvaziamento de pequenas cidades, de um lado, com industrialização e urbanização, de outro.

GRÁFICO 3 - DISTRIBUIÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO POR MACRORREGIÃO - BRASIL - 1990-2019



O que o gráfico acima mostra é que, nos três decênios por ele cobertos, o PIB brasileiro pouco variou entre as grandes regiões brasileiras. A Região Concentrada (Sul e Sudeste) permaneceu sendo a parte do território que gera a maior fatia do PIB, passando de 77,04% (ou seja, mais de $\frac{3}{4}$ do total), em 1990, para 69,47%, em 2019. Em contrapartida, as demais macrorregiões “ganharam”, mas em proporções distintas. O Norte e o Nordeste, somados, passaram de 17,8%, em 1990, para 20,31%, em 2019. Logo, foi o Centro-Oeste que, comparativamente, se beneficiou mais, passando de 5,16%, em 1990, para 10,22%, em 2019. Contudo, convém chamar atenção para o fato de que essas alterações, com perdas relativamente pequenas para as macrorregiões Sudeste e Sul e ganhos relativamente pequenos para as macrorregiões Norte e Nordeste, correspondem a fotografias de processos que, em realidade, são bastante dinâmicos. Assim, pode-se assentir que Norte e Nordeste, em comparação com Sudeste e Sul, ampliaram suas respectivas capacidades de gerar uma produção econômica relativamente maior. No entanto, os números indicam que o Centro-Oeste brasileiro é que mais se beneficiou, em comparação com as demais macrorregiões, do desenvolvimento das forças produtivas que teve lugar no Brasil nos últimos três decênios.

Os dados demográficos e socioeconômicos mobilizados devem ter possibilitado maior aproximação da configuração regional brasileira recente. Mas, permitem eles que se ligue o encaixe externo do Brasil à organização de seu território? Como as relações do Brasil com o resto do mundo têm influenciado a sua configuração regional? Como, afinal, a inserção internacional do Brasil repercute sobre o modo com que a população e a economia se distribuem pelo espaço geográfico?

As evidências mostram que a modalidade de inserção internacional da

economia brasileira, sobretudo, a partir do início dos anos 2000, “expressa nos maiores coeficientes de exportação e importação de todas as regiões e unidades federativas, portanto, em seu maior grau de abertura” (MACEDO; MORAIS, 2011, p.86), teve implicações relevantes para o que aqui se pode chamar de *desorganização do território*. Em outras palavras: o fato de a economia brasileira inserir-se no mercado mundial por meio de uma participação crescente de bens intensivos em recursos comuns e decrescente de bens manufaturados intensivos em capital implicaria que áreas do Norte e do Centro-Oeste, das quais os primeiros são provenientes, passariam desde então a ser mais densamente ocupadas e exploradas. Mas, se, por um lado, a qualitativamente nova inserção internacional do Brasil favoreceu a “desconcentração produtiva regional”, concretizada por meio do “avanço contínuo da fronteira interna pela incorporação de novas áreas (agrícolas e minerais)”, por outro lado, ela foi incapaz de alterar “uma característica histórica de sua dinâmica urbano-regional”, qual seja, a concentração urbana em grandes metrópoles, “que continuam a concentrar parcela significativa do produto, da renda e da população (e também da pobreza urbana).” (MACEDO; MORAIS, 2011, p.88, 94).

Em que medida terá o planejamento contribuído para orientar a conformação do território no Brasil no período recente? É certo que o planejamento de longo prazo saiu de cena, já nos anos 1980, quando a preocupação era debelar a inflação com planos de curto prazo. No entanto, apesar de sua limitada influência e, possivelmente, seu reduzido alcance (PAULO, 2014), os PPA têm tido certa importância quando elaborados e/ou executados sob governos desenvolvimentistas. A referência a território, porém, remete a planejamento regional e à medidas que lhe correspondem, merecendo destacar-se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Na PNDR, não apenas sua influência acabou sendo limitada e seu alcance, reduzido, mas ela teve pouca relevância, tanto para a sociedade quanto para os governos – inclusive, os desenvolvimentistas (MACEDO; PORTO, 2018; RANDOLPH, 2020; THEIS 2016).

Em que medida terá o processo de globalização contribuído para orientar a conformação do território no Brasil no período recente? É indubitável que a economia e a sociedade brasileiras foram incorporadas aos movimentos e processos que dizem respeito à intensificação de fluxos (de pessoas, mercadorias, dinheiro) em escala internacional. Os dados acima evidenciam uma ampliação da presença da economia brasileira no mercado mundial – e sua incontestável repercussão no território. Porém, em vista da passividade com que vem ocorrendo a inserção externa, os resultados têm sido desfavoráveis para as economias, as populações e o meio físico-natural das regiões brasileiras. Ou seja: como reflexo do encaixe subordinado no mercado mundial, a globalização impele o desenvolvimento regional desigual no Brasil, contribuindo para desorganizar seu território (THEIS; BUTZKE; SANTOS, 2022).

CONCLUSÃO

Isto devidamente posto, convém lembrar que partimos da hipótese de que a inserção externa do Brasil tem sido dependente e subordinada, favorecendo, no plano interno, a um ordenamento do território que não corresponde aos interesses e demandas de sua população, isto é, que o encaixe da economia brasileira no mercado mundial tem condicionado seu desenvolvimento regional desigual. Sugeriu-se, ademais, que duas contingências podem ter influenciado a trajetória recente de conformação do território: no plano interno, a prática do planejamento e, no externo, a “globalização”. As evidências mobilizadas e analisadas nas seções precedentes permitem sintetizar alguns pontos, destacando-se:

- a) Quanto à experiência brasileira de planejamento, as não tão numerosas iniciativas de planejamento têm se reportado precipuamente ao nível federal de governo, tido na economia sua dimensão determinante e desconsiderado a escala regional.
- b) Quanto à globalização, o Brasil aderiu a todas as suas novidades, desde a flexibilização da produção, passando pelo aumento da concorrência, até a difusão das TIC - sem esquecer o impulso à financeirização de sua economia.
- c) Tanto o planejamento quanto a globalização influenciaram as decisões relativas à inserção externa e à organização do território. Com relação à “questão externa”, as relações comerciais do Brasil com o resto do mundo traduzem uma forte elevação das exportações, resultado que foi impulsionado pelo descomunal desempenho dos bens primários. Com relação à “questão regional”: (a) os dados demográficos apontam que as populações de todas as regiões brasileiras cresceram em termos absolutos; mas, em termos relativos, apesar de a Região Concentrada (Sul e Sudeste) continuar sendo a que concentra a maior aglomeração de pessoas no país, apenas as regiões Norte e Centro-Oeste experimentaram incremento relativo; (b) já os dados socioeconômicos apontam que, apesar de a Região Concentrada ter permanecido como a que gera a maior fatia do PIB (69,47% em 2019), em termos relativos as demais regiões “ganham”, embora em proporções distintas; de fato, das três, foi o Centro-Oeste que, em comparação, se beneficiou mais (de 5,16%, em 1990, foi para 10,22% do PIB brasileiro, em 2019); (c) ambos os dados, demográficos e socioeconômicos, permitem uma maior aproximação da configuração regional brasileira.

Assim sintetizados, esses pontos permitem formular as seguintes inferências:

Em primeiro lugar, as implicações do processo de globalização foram mais perniciosas para o Brasil que para outras formações sociais (mesmo periféricas), porquanto agravaram a histórica condição “de dependência e subordinação orgânica e funcional” do Brasil em “relação ao conjunto internacional de que participa”.

Em segundo lugar, desenvolvimento regional tem sido uma estratégia inócua com que se tem procurado mitigar as consequências nocivas da inserção dependente e subordinada do Brasil no mercado mundial, concorrendo mesmo para o agravamento de seu desenvolvimento econômico, social, político e geograficamente desigual.

Em terceiro lugar, por fim, a prática do planejamento poderia, em princípio, conduzir a resultados mais favoráveis, tanto no plano externo, por intermédio de uma inserção no mercado mundial baseada em grau mais elevado de autonomia e independência, quanto no plano interno, por intermédio da organização do território baseada em maior consideração aos interesses e demandas de sua população. Contudo, neste ponto se tropeça na modalidade de planejamento adotada no Brasil (THEIS, 2016). Para lograr-se os intentos mencionados, o tipo de planejamento a ser mobilizado teria que ultrapassar a fachada “participativa” para assumir um caráter autenticamente democrático, radical, insurgente (BEARD, 2003; MASON; BEARD, 2008; MIRAFTAB, 2009; MOULAERT; CABARET, 2006) – o que parece pouco provável nesta complexa quadra da história.

Aqui, porém, esbarrar-se-ia não apenas nos limites de uma formação social periférica – cuja inserção externa tem repercutido negativamente sobre sua configuração regional, reiterando a tendência histórica à *desorganização de seu território* em regiões funcionais a um processo de desenvolvimento desigual –, mas nas incertas possibilidades de se inscrever no horizonte o desiderato da emancipação.

REFERÊNCIAS

- BARROS, J. R. M. A experiência regional de planejamento. In: LAFER, B. M. (org.) **Planejamento no Brasil** 3.ed. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- BEARD, V. A. Learning radical planning: the power of collective action. **Planning Theory**, v.2, n.1, p.13-35, 2003.
- BETTELHEIM, C. **Planificação e crescimento acelerado**. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. 57.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.
- BRASIL. **Decreto nº 2.829** (que regulamenta o Plano Plurianual). 29 out. 1998.
- BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria de Comércio Exterior. Disponível em: https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes_dados_consolidados/pg.html#produtos. Acesso em: 02 maio 2023.
- CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

- CHESNAIS, F. A nova economia: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. In: CHESNAIS, F. et al. **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003.
- ETGES, V. E.; DEGRANDI, J. O. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v.1, n.1, p.85-94, 2013.
- FURTADO, C. **A fantasia desfeita**. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- FURTADO, C. **A nova dependência: dívida externa e monetarismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FURTADO, C. **O Brasil pós-milagre**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- FURTADO, C. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- FURTADO, C. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, C. **Prefácio a nova economia política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- GODET, M. Da previsão à prospectiva: da miragem tecnológica ao salto qualitativo social. In: ALBAGLI, S.; LEITÃO, P. (org.) **Perspectiva, avaliação e impactos e participação social no desenvolvimento científico e tecnológico**. Rio de Janeiro: CNPq, 1988.
- GORDON, J. L.; GRAMKOW, C. L. As características estruturais da inserção externa brasileira e suas principais implicações - 2000/2010. **Cadernos do Desenvolvimento**, v.6, n.9, p.93-118, 2011.
- HARVEY, D. **Spaces of global capitalism: towards a theory of uneven geographical development**. Londres; Nova Iorque: Verso, 2006.
- HARVEY, David. **Espaços de esperança**. Trad. A. U. Sobral; M. S. Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2004.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE/SIDRA. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1288>.
- LAFER, C. O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, B. M. (org.). **Planejamento no Brasil** (= Coleção debates, 21). 3.ed. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LESSA, C. **15 anos de política econômica**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- LOPES, C. T. G. **Planejamento, Estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.
- MACEDO, F. C.; MORAIS, J. M. L. Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil: especialização regressiva e desconcentração produtiva regional. **Informe Gepec**, v.15, n.1, p.82-98, 2011.
- MACEDO, F. C.; PORTO, L. Existe uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v.14, n.2, 2018.

- MACEDO, R. B. M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965). *In*: LAFER, B. M. (org.) **Planejamento no Brasil** (= Coleção debates, 21). 3.ed. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- MASON, D. R.; BEARD, V. A. Community-based planning and poverty alleviation in Oaxaca, Mexico. **Journal of Planning Education and Research**, v.27, n.2, p.245-260, 2008.
- MIGLIOLI, J. **Introdução ao planejamento econômico**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- MIRAFETAB, F. Insurgent planning: situating radical planning in the Global South. **Planning Theory**, v.8, n.1, p.32-50, 2009.
- MIRANDA NETO, M. J. **A crise do planejamento**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1981.
- MOULAERT, F.; CABARET, K. Planning, networks and power relations: is democratic planning under capitalism possible? **Planning Theory**, v.5, n.1, p.51-70, 2006.
- OZBEKHAN, H. Planning and Action. *In*: WEISS, P. A. (org.) **Hierarchically organized systems in theory and practice**. New York: Hafner, 1971.
- PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v.61, n.2, p.171-187, 2014.
- PRADO JR., C. **História econômica do Brasil**. 26.ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- RANDOLPH, R. Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil: incapacidade ou não-acontecimento? Uma interrogação pendente. *In*: SOUSA, C. M.; THEIS, I. M.; BARBOSA, J. L. A. (org.). **Celso Furtado: a esperança militante (desafios)**. Campina Grande: EDUEPB, 2020.
- SANTOS, M. **Espaço e método**. 5.ed. São Paulo: EDUSP, 2008.
- SMITH, N. Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e produção de escala geográfica. *In*: ARANTES, A. A. P. (org.) **O espaço da diferença**. Campinas: Papirus, 2000.
- SMITH, N. **Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço**. Trad. E. A. Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- SMITH, N. The endgame of globalization. **Political Geography**, v.25, p.1-14, 2006.
- TAVARES, H. M. **Planejamento regional e mudança: o projeto Furtado-JK para o Nordeste**. Rio de Janeiro: IPPUR: H. P. Comunicação Editora, 2004.
- THEIS, I. M. Desenvolvimento desigual e planejamento regional no Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v.37, n.131, p.79-97, jul./dez. 2016.
- THEIS, I. M. Do desenvolvimento desigual e combinado ao desenvolvimento geográfico desigual. **Novos Cadernos NAEA**, v.12, n.2, p.241-252, dez. 2009.
- THEIS, I. M.; BUTZKE, L.; SANTOS, N. A. G. Contradições do desenvolvimento regional no Brasil: formação do território e inserção internacional. **Desenvolvimento em Questão**, v.20, n.58, p.16, 2022.