



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

LEONARDO RODRIGUES PORTO

**A dinâmica urbano-regional do Nordeste brasileiro pós-1990:
interdependência entre as redes de cidades e a estrutura
produtiva**

**Campinas
2023**

LEONARDO RODRIGUES PORTO

**A dinâmica urbano-regional do Nordeste brasileiro pós-1990:
interdependência entre as redes de cidades e a estrutura
produtiva**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano.

Prof. Dr. Humberto Miranda do Nascimento – orientador

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À
VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA
PELO ALUNO LEONARDO RODRIGUES
PORTO E ORIENTADA PELO PROF. DR.
HUMBERTO MIRANDA DO NASCIMENTO.**

**Campinas
2023**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Luana Araujo de Lima - CRB 8/9706

P838d Porto, Leonardo Rodrigues, 1986-
A dinâmica urbano-regional do Nordeste brasileiro pós-1990 :
interdependência entre as redes de cidades e a estrutura produtiva / Leonardo
Rodrigues Porto. – Campinas, SP : [s.n.], 2022.

Orientador: Humberto Miranda do Nascimento.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Economia.

1. Desenvolvimento econômico. 2. Urbanização - Brasil, Nordeste. 3.
Estrutura produtiva. 4. Desenvolvimento regional - Brasil, Nordeste. 5. Cidades
e vilas - Brasil, Nordeste. I. Nascimento, Humberto Miranda do, 1969-. II.
Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações Complementares

Título em outro idioma: The urban-regional dynamics of the Brazilian Northeast after 1990
: interdependence between city networks and productive structure

Palavras-chave em inglês:

Economic development

Urbanization - Brazil, Northeast

Productive structure

Regional development - Brazil, Northeast

Cities and towns - Brazil, Northeast

Área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano

Titulação: Doutor em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Humberto Miranda do Nascimento [Orientador]

Fernando Cezar de Macedo Mota

Maria do Livramento Miranda Clementino

Rafael Gonçalves Gumiero

Fabio Lucas Pimentel de Oliveira

Data de defesa: 21-12-2022

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0001-5296-2509>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/7172468787541690>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

LEONARDO RODRIGUES PORTO

**A dinâmica urbano-regional do Nordeste brasileiro pós-1990:
interdependência entre as redes de cidades e a estrutura
produtiva**

Defendida em 21/12/2022

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Humberto Miranda do Nascimento
Instituto de Economia / UNICAMP

Prof. Dr. Fernando César de Macedo Mota
Instituto de Economia / UNICAMP

Profa. Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino
Universidade Federal do Rio Grande do Norte / UFRN

Prof. Dr. Rafael Gonçalves Gumiero
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará / UNIFESSPA

Prof. Dr. Fabio Lucas Pimentel de Oliveira
Universidade Federal do Rio de Janeiro / UFRJ

A Ata da Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

AGRADECIMENTOS

Durante parte da sua elaboração, esta tese contou com bolsa de pesquisa fornecida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo qual sou bastante grato. Antes de reconhecer a importância do CNPq e demais órgãos de fomento à ciência e à educação do país, é preciso denunciar os ataques que essa área vem sofrendo e que teve impacto negativo nas atividades de milhares de pesquisadores-bolsistas pelo país, como eu. Uma década inteira sem reajustes do valor monetário, a redução do financiamento de pesquisas – que não cobriu todo o período de meu doutorado – e a ameaça constante de não pagamento das bolsas no mês seguinte são alguns dos exemplos que causaram pesar e repetidos momentos de desânimo.

De todo modo, este doutoramento tornou-se possível graças à estrutura de financiamento público de pesquisa que o país possui – ainda que com as limitações apontadas acima – e às instituições públicas voltadas à ciência e à educação superior. Este é o caso da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), onde tive a oportunidade de “habitar” por sete anos, só me distanciando fisicamente por advento da pandemia de Covid-19. Dentre os diversos fatores que corroboram a minha impressão sobre a importância dessa estrutura pública, relato o acolhimento que recebi do Serviço de Apoio Psicológico e Psiquiátrico ao Estudante (SAPPE) da UNICAMP, em especial, nos momentos de isolamento social que a pandemia causou.

Guardo com carinho as lembranças da cidade de Campinas, do Instituto de Economia da UNICAMP e, em especial, das companheiras e companheiros do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico (CEDE). Sempre fui tão bem atendido pelos servidores do IE, cuja dedicação ao trabalho tornou-se, para nós, exemplar. Aprendi o que há de mais importante no debate sobre o desenvolvimento regional e urbano nos corredores do CEDE, sobretudo, nos momentos em que a máquina de café ganhava vida e visitantes. Recebi de meus professores o suporte, a dedicação e o cuidado que nem poderia imaginar. Foi uma honra.

Também por isso, esta tese é um tributo ao saudoso professor Wilson Cano, que dedicou sua vida, obra e ensinamentos ao problema do subdesenvolvimento econômico e à formação de economistas críticos e preocupados com o problema social e o futuro da Nação. Compartilho com o professor Wilson do seu pessimismo esperançoso e militante na busca por uma “nesga de luz para o futuro”, na qual ele próprio buscou ser, para nós, mais uma “lâmparina”. Seguiremos firmes, professor!

Minha família, por sua vez, permitiu que eu tivesse todo o afeto necessário para suportar aqueles momentos de desânimo e toda a alegria possível para seguir com meus projetos. Especialmente nos últimos dois anos, o convívio mais próximo com meus irmãos – Gabriel, Genésio e Alexandre – me permitiram uma reconexão com o meu lugar e meus rumos. O carinho e a torcida dos meus pais, sobrinhas, cunhadas, primos, avós e tios também tiveram um papel especial.

Humberto Miranda, meu professor e orientador, foi paciente e compreensivo ao mesmo tempo que muito assertivo, tornando-se minha referência intelectual e teórica mais próxima. Na última década, o prof. Humberto estimulou meu crescimento profissional com conselhos, sua confiança, compartilhamento de ideias, parcerias e oportunidades de trabalho que me fizeram aprender bastante. Impressiona-me o sujeito, aluno e pesquisador, que eu era quando adentrei ao mestrado e o que sou hoje.

Nesse período, contei com a contribuição intelectual dos professores Cláudio Maciel, Mariana Fix e Fernando César de Macêdo, também vinculados ao CEDE, e da professora Ângela Kageyama (IE/UNICAMP), a quem tenho enorme estima. O prof. Fernando gentilmente ainda me possibilitou desenvolver um conjunto de trabalhos em sua parceria relativos à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) por meio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Junto com Fernando, Aristides Monteiro Neto (IPEA) participou de minha banca de qualificação, na qual buscamos incorporar as excelentes colocações que os dois autores nos sugeriram e que deram maior sustentação aos argumentos que vínhamos apresentando.

Desde os professores citados, conquistei amizades muito queridas nesse percurso. Thiago, Beatriz, Guilherme, Ronie, Jennifer, Chicão, Rosângela, Jefferson, Juliano, Marisela, Aline, Danilo, Thaís, Lene e Elen são algumas destas almas com quem tenho o orgulho de compartilhar experiências, a quem agrego toda a turma do Grupo de Estudos sobre as Transformações Econômicas e Territoriais (GETETE). Já nos últimos meses, trabalhando na Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPar), como professor substituto, contei diretamente com as novas amizades de Clóris Violeta, Carlos Pontes, Osmar Alencar e Diego Pacheco no estímulo ao término desta tese, junto aos demais professores do curso de Economia. Já no que diz respeito à minha saúde mental e emocional, o atendimento de Luciana Nito Assada em sessões de psicoterapia que continuaram mesmo à distância foi um verdadeiro alento. Em meio a tantos afetos, conheci Sandy, que me possibilitou novos instantes de paz e de carinho, sempre com o mais belo e cativante sorriso em seu rosto...

Por fim, reconheço nos professores que participaram da minha banca de defesa do doutorado o estímulo sobre o papel que devo desempenhar como pesquisador e economista preocupado com o desenvolvimento regional e urbano. Recebi críticas e orientações muito valiosas da professora Maria do Livramento Miranda Clementino (UFRN) e dos professores Fábio Lucas Pimentel de Oliveira (IPPUR/UFRJ), Rafael Gonçalves Gumiero (UNIFESSPA) e Fernando César de Macêdo (IE/UNICAMP).

Esta tese também deve suas honras às trabalhadoras e trabalhadores nordestinos...

A todos vocês, meu muitíssimo obrigado!

RESUMO

O objetivo geral desta tese é analisar a dinâmica urbano-regional da região Nordeste brasileira, com ênfase em sua estrutura produtiva e na evolução de suas redes de cidades, após 1990. Nesse sentido, pretendemos demonstrar como a atividade econômica tem sido organizada espacialmente, ao longo das últimas três décadas, identificando suas possíveis explicações. Para tanto, propusemos uma análise integrada sobre o processo de urbanização e a interdependência e dinâmica dos setores produtivos na região Nordeste. Tal análise consistiu em utilizar-se das principais categorias analíticas da Economia em uma visão histórica e *espacial*, fundamentada pela *abordagem crítica histórico-estrutural*. Nesse sentido, se coloca a primeira dimensão de nossa investigação: o da **estrutura produtiva**. Para compreendermos essa estrutura produtiva, buscamos conhecer os condicionantes *internos* dessa economia, a *real* disponibilidade de seus fatores básicos, o estágio das forças produtivas, seus principais agentes e as relações estabelecidas entre eles. No caso do Nordeste, esse potencial vincula-se à maneira pela qual a economia regional se articula com o restante da economia, em diferentes níveis de determinação. A segunda dimensão de nossa investigação é o da **rede urbana**, que é o conjunto funcionalmente articulado de cidades distribuídas num determinado espaço. O estudo da rede urbana nos permite identificar diferentes dinâmicas territoriais e captar os efeitos contraditórios do processo de desenvolvimento econômico. É nesse sentido que passamos a falar de **dinâmicas urbano-regionais**. A dinâmica urbano-regional reflete a forma pela qual as diferentes relações econômicas influenciam o arranjo espacial da sociedade, num certo período de longa duração. Como procedimento de pesquisa, utilizamos os recortes espaciais dados pelos níveis de hierarquia urbana apresentados na pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC) do ano de 2007 e na Divisão Urbano-Regional, do ano de 2012, ambas realizadas pelo IBGE. Com esses referenciais, buscamos fornecer uma proposição analítica das relações espaciais internas do Nordeste, consideradas a partir da configuração de suas redes de cidades. A seu turno, definimos como marcos temporais o período compreendido entre o ano de 1990 até o presente. Além da operacionalização da coleta de dados, a definição desse recorte temporal buscou evidenciar os elementos de periodização que constituem o nosso objeto de pesquisa. Isto é, a dinâmica urbano-regional do Nordeste se constitui tanto por suas especificidades espaciais como por seus condicionantes históricos. A análise demonstrou um padrão de distribuição da população, da atividade econômica e, por decorrência, das cidades nordestinas que é, ao mesmo tempo, **concentrado e disperso**, cujas características herdadas condicionam o seu comportamento presente. Com isso, o funcionamento do setor de Serviços mostrou-se um elemento predominante da dinâmica urbano-regional nordestina, condicionado à capacidade desse setor de atender às necessidades da população e de absorver a sua mão de obra, o que definiu o ritmo e o sentido do processo de urbanização recente da região. Influenciado pelo modelo de crescimento da economia nacional e do Nordeste nos últimos trinta anos, verificou-se o fortalecimento dos antigos centros regionais situados (ou não) nas áreas menos dinâmicas da região, dando o caráter vertical dessas redes de cidades.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento econômico. Dinâmica urbano-regional. Estrutura produtiva. Rede de cidades. Nordeste.

ABSTRACT

The aim of this thesis is to analyze the urban-regional dynamics of the Brazilian Northeast region, with emphasis on its productive structure and the evolution of its city networks, after 1990. In this sense, we intend to demonstrate how economic activity has been spatially organized, by over the last three decades, identifying its explanations. To this end, we proposed an integrated analysis of the urbanization process and the interdependence and dynamics of the productive sectors in the Northeast region. This analysis consisted of using the main analytical categories of Economics in a historical and spatial view, based on the historical-structural critical approach. In this sense, the first dimension of our investigation is placed: that of the productive structure. In order to understand this productive structure, we seek to know the internal conditions of this economy, the real availability of its basic factors, the stage of the productive forces, its main agents and the relationships established between them. In the case of the Northeast, this potential is linked to the way in which the regional economy articulates with the rest of the economy, at different levels of determination. The second dimension of our investigation is that of the urban network, which is the functionally articulated set of cities distributed in a given space. Studying the urban network allows us to identify different territorial dynamics and capture the contradictory effects of the economic development process. It is in this sense that we begin to speak of urban-regional dynamics. The urban-regional dynamic reflects the way in which the different economic relations influence the spatial arrangement of society, in a certain long-term period. As a research procedure, we used the spatial cuts given by the levels of urban hierarchy presented in the survey Regions of Influence of Cities (REGIC) in 2007 and in the Urban-Regional Division, in 2012, both conducted by IBGE. With these references, we seek to provide an analytical proposition of the internal spatial relations of the Northeast, considered from the configuration of its networks of cities. In turn, we defined as timeframes the period between 1990 and the present. In addition to the operationalization of data collection, the definition of this time frame sought to highlight the periodization elements that constitute our research object. That is, the urban-regional dynamics of the Northeast is constituted both by its spatial specificities and by its historical conditions. The analysis showed a pattern of distribution of the population, of economic activity and, as a result, of Northeastern cities that is, at the same time, concentrated and dispersed, whose inherited characteristics condition its present behavior. As a result, the functioning of the Services sector proved to be a predominant element of the northeastern urban-regional dynamics, conditioned to this sector's ability to meet the population's needs, and absorb its workforce, which defined the pace and direction of the region's recent urbanization process. Influenced by the growth model of the national economy and the Northeast in the last thirty years, there has been a strengthening of the old regional centers located (or not) in the less dynamic areas of the region, giving the vertical character of these city networks.

KEYWORDS: Economic development; Urban-regional dynamics; Productive structure; Cities Network; Brazilian Northeast

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 - Classificação dos centros urbanos do Brasil, segundo os níveis de hierarquia e por grandes regiões, de acordo com a REGIC, 2007

46

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1 - Evolução da participação setorial do PIB municipal no Nordeste, 1970-2010	55
Gráfico 1.2 - Evolução do número de municípios do Brasil e Nordeste, 1991-2010	56
Gráfico 2.1 - Evolução do número de empregos formais no Brasil e no Nordeste (2002-2018)	99
Gráfico 3.1 - Participação relativa da população e do valor adicionado bruto pela Administração Pública (APU), segundo as grandes regiões, nos anos de 2002, 2010 e 2019	129
Gráfico 3.2 - Participação relativa (%) dos níveis de hierarquia urbano-regional no valor adicionado bruto da região Nordeste, segundo o setor de atividade econômica, 2019	141
Gráfico 4.1 - Nordeste: incremento da população total, urbana e rural, em número absolutos, 1970-2010	163
Gráfico 4.2 - Nordeste: participação relativa da população rural, segundo os níveis de centralidade das cidades, 1991-2010	169
Gráfico 4.3 - Evolução da taxa de participação do Brasil e do Nordeste, segundo dados da PNAD, 1992-2015	181
Gráfico 4.4 - Evolução da taxa de desocupação do Brasil e do Nordeste, segundo dados da PNAD, 1992-2015	182
Gráfico 4.5 - Evolução do número de estabelecimentos agropecuários, segundo as Regiões Ampliadas de Articulação Urbana da rede urbana do Nordeste, 1995, 2006 e 2017	208
Gráfico 4.6 - Evolução da área total dos estabelecimentos agropecuários (mil hectares), segundo as Regiões Ampliadas de Articulação Urbana da rede urbana do Nordeste, 1995, 2006 e 2017	209

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 - Regiões Ampliadas: divisão urbano-regional do Brasil, segundo as Regiões Ampliadas de Articulação Urbana, 2013	50
Figura 1.2 - Regiões Intermediárias: divisão urbano-regional do Brasil, segundo as Regiões Ampliadas de Articulação Urbana, 2013	51
Figura 1.3 - Regiões Imediatas: divisão urbano-regional do Brasil, segundo as Regiões Imediatas de Articulação Urbana, 2013	52
Figura 1.4 - Rede urbana do Nordeste: delimitação da área investigada e níveis de hierarquia dos centros urbanos	53
Figura 3.1 - Produto Interno Bruto <i>per capita</i> dos municípios pertencentes à rede urbana do Nordeste, 2019	144
Figura 3.2 - Principal atividade econômica dos municípios pertencentes à rede urbana do Nordeste, 2019	146
Figura 4.1 - Densidade demográfica (hab./Km ²), segundo as Regiões Imediatas de Articulação Urbana da rede urbana do Nordeste, 2010	175
Figura 4.2 - Distribuição espacial da população, segundo as Regiões Imediatas de Articulação Urbana da rede urbana do Nordeste, 2010	176
Figura 4.3 - Taxas médias de crescimento anual da população, segundo as Regiões Imediatas de Articulação Urbana na rede urbana do Nordeste, entre os anos de 1991 e 2010	177
Figura 4.4 - Capacidade de absorção da População em Idade Ativa (PIA), segundo as Regiões Imediatas de Articulação Urbana na rede urbana do Nordeste, entre os anos 2000 e 2010	192
Figura 4.5 - Intensidade do crescimento da População Ocupada, segundo as Regiões Imediatas de Articulação Urbana na rede urbana do Nordeste, entre os anos 2000 e 2010	193
Figura 4.6 - Grau de ocupação da terra com estabelecimentos com mais de 100 hectares, segundo as microrregiões geográficas do Nordeste, 1995, 2006 e 2017	212
Figura 4.7 - Grau de ocupação da terra com estabelecimentos de até 10 hectares, segundo as microrregiões geográficas do Nordeste, 1995, 2006 e 2017	214

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 - Brasil: taxa média anual de crescimento da demanda agregada, segundo os componentes da demanda, 2000-2019 (em % a.a.)	100
Tabela 3.1 - Evolução do Produto Interno Bruto real a preços de mercado, segundo o Brasil e grandes regiões, 1996-2019 (1996=100 e preços de 2010)	118
Tabela 3.2 - Taxa média geométrica anual de crescimento do Produto Interno Bruto real a preços de mercado, segundo o Brasil e grandes regiões e por períodos selecionados, 1996-2019 (preços de 2010)	119
Tabela 3.3 - Composição do Produto Interno Bruto real a preços de mercado, segundo o Brasil e grandes regiões, 1996-2019 (preços de 2010)	120
Tabela 3.4 - Evolução do valor adicionado bruto real, segundo os setores de atividade econômica e por grandes regiões, 1996-2019 (2002=100 e preços de 2010)	123
Tabela 3.5 - Participação relativa (%) do Valor Adicionado Bruto (VAB), em valores nominais, segundo os setores de atividade econômica e por grandes regiões brasileiras, entre os anos de 2002 e 2019 (Brasil=100)	125
Tabela 3.6 - Valor adicionado bruto per capita da administração pública (APU), em valores correntes, segundo Brasil e grandes regiões, e grau de convergência regional do VAB per capita da APU ao Brasil (=100) – 2002, 2010 e 2019	130
Tabela 3.7 - Participação relativa dos setores de atividade econômica (%) no total do Valor Adicionado Bruto (VAB), em valores nominais, segundo as grandes regiões brasileiras, entre os anos de 2002 e 2019 (Total das atividades=100)	134
Tabela 3.8 - Valor Adicionado Bruto total e por setores de atividade econômica, segundo os níveis de centralidade da rede urbana do Nordeste e por regiões ampliadas de articulação urbana, 2019	138
Tabela 3.9 - Variação da participação interna dos setores de atividade econômica, em pontos percentuais (p.p.), segundo os níveis da hierarquia urbano-regional do Nordeste, entre os anos de 2002 e 2019	143
Tabela 4.1 - Principais características demográficas da rede urbana do Nordeste, segundo os níveis de centralidade dos centros urbanos, 2010	161
Tabela 4.2 - Brasil e Nordeste: grau de urbanização e crescimento médio anual da população total e urbana, segundo as unidades territoriais oficiais e semiárido (1991-2010)	164
Tabela 4.3 - Nordeste: distribuição relativa da população total e urbana segundo os níveis de centralidade, 1991-2010 (rede urbana do Nordeste = 100)	166
Tabela 4.4 - Brasil e Nordeste: taxas de crescimento médio anuais da população total e urbana segundo os níveis de centralidade, 1991-2010	167
Tabela 4.5 - População total e relativa e grau de urbanização segundo as regiões ampliadas de articulação urbana, Brasil, 1991-2010	171

Tabela 4.6 - Regiões Ampliadas de Articulação Urbana da região Nordeste: taxas de crescimento médio anuais da população total, urbana e rural, 1991-2010	172
Tabela 4.7 - Desempenho demográfico das Regiões Ampliadas de Articulação Urbana do Nordeste, segundo os níveis de hierarquia dos centros urbanos, entre 1991 e 2010	173
Tabela 4.8 - Condição de atividade e condição de ocupação da população, segundo os dados censitários, Brasil e região Nordeste, 1991, 2000 e 2010	184
Tabela 4.9 - Condição de atividade e taxa de participação, segundo as regiões imediatas com as 15 maiores concentrações da PEA na rede urbana do Nordeste, em 2010 (1991, 2000 e 2010)	186
Tabela 4.10 - População economicamente ativa, segundo o lugar de residência e a hierarquia dos centros urbanos do Nordeste, 1991, 2000 e 2010	188
Tabela 4.11 - Taxa de participação e condição de ocupação da população, segundo o lugar de residência e a hierarquia dos centros urbanos do Nordeste, 1991, 2000 e 2010	189
Tabela 4.12 - Extensão territorial, área dos estabelecimentos agropecuários e grau de ocupação da terra, segundo as Grandes Regiões, 2017	200
Tabela 4.13 - Extensão territorial, área dos estabelecimentos agropecuários e grau de ocupação da terra, segundo os estados da região Nordeste, 2017	201
Tabela 4.14 - Evolução dos dados estruturais dos censos agropecuários, segundo os estados da região Nordeste (1975-2017)	203
Tabela 4.15 - Número de estabelecimentos e Área total dos estabelecimentos agropecuários, segundo as Regiões Ampliadas de Articulação do Brasil (1995-2017) – valores relativos (%) (Brasil = 100)	205
Tabela 4.16 - Estabelecimentos agropecuários e área total destinada à agricultura familiar, segundo as Regiões Ampliadas de Articulação Urbana do Brasil (2006-2017) – valores relativos (%)	207
Tabela 4.17 - Área ocupada e número de estabelecimentos agropecuários, por grupos de tamanho dos estabelecimentos, segundo as Regiões Ampliadas de Articulação Urbana da rede urbana do Nordeste, 1995, 2006 e 2017	209

LISTA DE ABREVIATURAS

a.a. – ao ano

ACP – Área de Concentração de População

AIR – Aglomeração Industrial Relevante

AL – Alagoas

AP – Arranjo Populacional

APL – Arranjo Produtivo Local

ASEAN – Associação das Nações do Sudestes Asiático

BA – Bahia

BANEB – Banco do Estado da Bahia

BCB – Banco Central do Brasil

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

BR – Brasil

CE – Ceará

CEDE – Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico

CEMPRE – Cadastro Central das Empresas

CF – Constituição Federal

CL – Centro Local

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNAE – Classificação Nacional das Atividades Econômicas

COPEC – Complexo Petroquímico de Camaçari

CR – Capital Regional

CS – Centro Sub-regional

CZ – Centro de Zona

DF – Distrito Federal

DIRUR – Diretoria de Estudos e Políticas Urbanas, Regionais e Ambientais, do IPEA

ESTBAN – Estatística Bancária dos municípios

EUA – Estados Unidos da América

FBKF – Formação Bruta de Capital Fixo

FED – *Federal Reserve*

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPM – Fundo de Participação dos Municípios
GO – Goiás
GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
ha – Hectare
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE – Investimento Direto Externo
IFOCS – Instituto Federal de Obras Contra as Secas
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas
MA – Maranhão
MG – Minas Gerais
MCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MRG – Microrregião
NEPO – Núcleo de Estudos da População “Elza Berquó”
NESUR – Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional
PA – Pará
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PB – Paraíba
PBF – Programa Bolsa Família
PE – Pernambuco
PEA – População Economicamente Ativa
PI – Piauí
PIA – População em Idade Ativa
PIB – Produto Interno Bruto
PLANDEB – Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAD-C – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNE – Plano Nacional de Educação
PO – População Ocupada
p.p. – pontos percentuais

PR – Paraná

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

QE – *Quantitative easing*

RA – Regiões Ampliadas

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

REGIC – Regiões de Influência das Cidades

RI – Regiões Imediatas

RLAM – Refinaria Landulpho Alves de Mataripe

RM – Região Metropolitana

RMB – *Remimbi*

RMS – Região Metropolitana de Salvador

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

RN – Rio Grande do Norte

RS – Rio Grande do Sul

SE – Sergipe

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais do Estado da Bahia

SFI – Sistema Financeiro Internacional

SMI – Sistema Monetário Internacional

SP – São Paulo

SSA – Salvador

TNC – Corporações transnacionais

UF – Unidade da Federação

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
CAPÍTULO 1 – DIMENSÕES DA ANÁLISE DA DINÂMICA URBANO-REGIONAL: UMA QUESTÃO SOBRE O MÉTODO	30
1.1 CONTRIBUIÇÃO DO MÉTODO HISTÓRICO-ESTRUTURAL E OS DOIS GRANDES ELEMENTOS DA ANÁLISE: A ESTRUTURA PRODUTIVA E A REDE URBANA.....	31
1.2 AS REDES DE CIDADES DO NORDESTE E OS PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	45
1.2.1 <i>Recorte espacial: diferentes ‘níveis’ de investigação do mesmo objeto.....</i>	45
1.2.2 <i>Recorte temporal: as novas determinações da dinâmica urbano-regional no Brasil, pós-1980</i>	54
1.3 A REDE URBANA SOB UMA PERSPECTIVA DINÂMICA E AS MUDANÇAS NA HIERARQUIA URBANO- REGIONAL	58
1.4 O AJUSTE DAS ESCALAS E O SENTIDO DAS DETERMINAÇÕES ECONÔMICO-ESPACIAIS DO NORDESTE	66
CAPÍTULO 2 – TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO, ECONOMIA BRASILEIRA E POLÍTICA ECONÔMICA PÓS-1990	70
2.1 PADRÃO SISTÊMICO DE RIQUEZA FINANCEIRA E ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO	71
2.2 REPERCUSSÕES E MODIFICAÇÕES DOS ELEMENTOS DINÂMICOS DA ECONOMIA BRASILEIRA	86
2.2.1 <i>Origens de uma crise persistente e o estabelecimento da agenda econômica neoliberal</i>	86
2.2.2 <i>Mudança de governo, políticas sociais e continuidade do modelo macroeconômico.....</i>	91
2.2.3 <i>De novo e ainda a crise e o fim do curto ciclo de expansão “anterior”</i>	98
2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS SOBRE A DINÂMICA URBANO-REGIONAL E O CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO	100
CAPÍTULO 3 – MODIFICAÇÕES DAS ESTRUTURAS PRODUTIVAS REGIONAIS E O CASO DO NORDESTE	104
3.1 A HISTÓRICA QUESTÃO REGIONAL E O CENÁRIO DAS POLÍTICAS RECENTES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	108
3.2 DESEMPENHO ECONÔMICO E TRANSFORMAÇÕES NAS ESTRUTURAS PRODUTIVAS REGIONAIS	115
3.3 DISTRIBUIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA NAS REDES DE CIDADES DO NORDESTE.....	136
3.4 NOVOS PADRÕES DE RENDA E DE CONSUMO NA REDE URBANA REGIONAL: APONTAMENTOS PARA UMA AGENDA FUTURA.....	147
CAPÍTULO 4 – TERRA, TRABALHO E URBANIZAÇÃO NA HIERARQUIA URBANO-REGIONAL NORDESTINA	153
4.1 URBANIZAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA POPULAÇÃO NA REDE URBANA DO NORDESTE.....	156
4.1.1 <i>Características recentes da dinâmica demográfica do Nordeste</i>	158
4.1.2 <i>Distribuição espacial da população segundo a divisão urbano-regional do Nordeste</i>	170
4.2 CARACTERÍSTICAS ESPACIAIS DA FORÇA DE TRABALHO NA REGIÃO NORDESTE	179
4.3 DISPONIBILIDADE DE TERRAS E OS RECURSOS NATURAIS NO NORDESTE	194
4.3.1 <i>Características estruturais do uso e ocupação das terras</i>	199
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	215
REFERÊNCIAS	223
APÊNDICE	241

A. NOTA METODOLÓGICA SOBRE OS INDICADORES DE CENTRALIDADE URBANO-REGIONAL	241
1. <i>Evolução da classificação dos centros urbanos do Nordeste (1993, 2007 e 2018)</i>	246
2. <i>Centralidade dos núcleos urbanos do Nordeste a partir da atividade bancária</i>	253

INTRODUÇÃO

Esta tese se propõe a realizar uma análise integrada sobre o processo de urbanização e a interdependência e dinâmica dos setores produtivos na região Nordeste do Brasil, entre os anos de 1990 e 2020. Para tanto, utilizaremos as principais categorias analíticas da Economia em uma visão histórica e *espacial*, buscando fundamentá-la pela abordagem crítica histórico-estrutural. Nesse sentido, buscamos contribuir com a discussão sobre a problemática e as especificidades das estruturas subdesenvolvidas da sociedade brasileira e de suas diferentes trajetórias econômicas, políticas e sociais.

As transformações ocorridas na economia mundial e nacional pós-1980 lançaram o Brasil em uma nova ordem de fatores que viriam a determinar o seu processo de desenvolvimento econômico, com rebatimentos diretos sobre a sua dinâmica urbana e regional. Dentre as principais questões que emergiram nessas últimas décadas, destacamos as modificações no processo de urbanização brasileira e os seus rebatimentos sobre a rede urbana nacional. De forma geral, houve o aumento e maior crescimento das chamadas “cidades médias”, bastante atrelado ao processo de desconcentração produtiva regional, impulsionado pelo crescimento das exportações de bens primários (agropecuários e minerais), que tendem a ser mais interiorizados. De acordo com Miranda (2014), essas mudanças nas hierarquias urbanas têm intensificado a mediação de cidades intermediárias nas áreas não metropolitanas de maior interesse capitalista.

Com isso, desde a década de 1980, verificamos a ocorrência de pelo menos dois movimentos distintos. O primeiro movimento consiste no fortalecimento das tradicionais hierarquias exercidas pelo estrato superior da rede de cidades brasileira, com destaque para os papéis desempenhados pelas regiões metropolitanas de São Paulo (RMSP), do Rio de Janeiro (RMRJ) e, mais recentemente, de Brasília (RIDE-DF) (IBGE, 2008; IPARDES, 2009; BRITO e PINHO, 2015). O segundo movimento é decorrente dessa “redefinição do padrão de urbanização nacional”, cujo processo está em curso e que se dá de forma generalizada, alcançando todo o território nacional, embora com o maior crescimento urbano recente nas áreas não metropolitanas (MIRANDA, 2014).

Estamos nos referindo à emergência de cidades fora das áreas metropolitanas tradicionais que lideram o crescimento urbano pós-1980, redefinindo o padrão de urbanização brasileira. Tais cidades estão aqui compreendidas a partir de sua real capacidade de intermediação dos fluxos sociais e econômicos pelo território. Buscamos tratá-las dentro de uma perspectiva que evita a sua supervalorização, como se fossem entes exclusivos ou tipos ideais, objetos que pairam sobre a sociedade e o espaço.

Por sua vez, os principais e mais completos estudos sobre a rede urbana brasileira têm apontado para “pequenas transformações na composição das principais centralidades ao longo de quatro décadas” (IPARDES 2009, p. 32). Isso tem implicado numa tendência à manutenção da estrutura espacialmente concentrada da rede urbana do país. Não deixa de ocorrer, no entanto, alterações na dimensão espacial desses que são os principais nós da rede. De acordo com Moura (2009), as mais importantes aglomerações urbanas passaram a apresentar composições cada vez mais complexas, permitindo-nos falar na formação de *arranjos urbano-regionais*.

O processo simultâneo de fortalecimento dos arranjos urbano-regionais (MOURA, 2009) e de emergência de arranjos urbano-intermediários (MIRANDA e GOMES JR., 2017) é também sintomático do padrão histórico de distribuição da população, da atividade econômica e, por decorrência, das cidades brasileiras. Esse padrão foi se caracterizando por ser concentrado e disperso, conforme discutido por autores como Macedo (2010) e Brito e Pinho (2015), cujas características herdadas também condicionam o seu comportamento presente.

Todavia, temos assinalado que a abordagem funcionalista presente na maioria dos estudos nacionais sobre a rede urbana – ou seja, a hierarquia fundada no conjunto de funções centrais desempenhadas pelas cidades, que é a noção convencional da hierarquia urbana – tende a dar primazia ao topo do conjunto dessas cidades (PORTO, 2016). De acordo com Miranda (2014), tal procedimento dificulta a análise dos arranjos urbanos intermediários que se formam dando outro sentido hierárquico às redes de cidades de seus respectivos espaços regionais.

Para superarmos essa abordagem estritamente centrada na classificação funcional dos centros urbanos¹, é preciso salientar o caráter social mais dinâmico que as cidades exercem

¹ Destacamos, entretanto, que a crítica a uma abordagem estritamente funcionalista não pode se esquivar de discutir a dimensão funcional das cidades na rede urbana e das próprias funções da rede, a qual estaremos sempre nos referindo nesta tese. Com efeito, a análise das funções urbanas é incontornável, pois, extremamente necessária. Em termos comparativos, está a crítica feita às análises localistas que, conquanto apontem para os desvios desse tipo de abordagem, não podem deixar de considerar a relevância da escala local na determinação de um conjunto de fenômenos e processos vinculados à essa escala.

na rede, conforme as metodologias que são utilizadas. Esse tipo de procedimento tem por objetivo evitar uma visão aparentemente estática presente nas concepções e classificações convencionais, a fim de distinguirmos aquelas cidades que têm presença mais ativa nas áreas em que estão situadas e a que se deve o seu ganho de importância nos últimos anos.

Preocupa-nos, porém, evitar que extrapolemos alguns desses aspectos de natureza dinâmica, atribuindo novos papéis que muitas dessas cidades não são capazes de realizar. Queremos dizer que, embora tais cidades exerçam algum nível de centralidade, elas não dispõem de força suficiente para influir decisivamente na dinamização de sua área de influência. Isso é bem verdade em muitas das cidades de pequeno e médio portes que despontam em algumas áreas da região Nordeste do país, cuja classificação funcional não dá conta das condições econômicas e sociais do contexto em que estão inseridas.

A dinâmica de tais cidades é fortemente dependente de fatores que extrapolam o seu raio de ação. A caracterização de suas atividades e a configuração de seu espaço *intraurbano* e da rede urbana ou da hinterlândia dessas cidades refletem a herança histórica de seu processo de formação. Registram-se “marcas” das diversas etapas pelas quais passaram, sendo algumas de difícil superação, ao mesmo tempo em que refletem os movimentos gerais que acabam provocando maiores rebatimentos sobre o território no qual se inserem.

Com base nesses aspectos, o **objetivo geral desta tese é o de analisar a dinâmica urbano-regional do Nordeste, com ênfase em sua estrutura produtiva e na evolução de suas redes de cidades, após 1990**. Dito de outra maneira, pretendemos demonstrar a forma pela qual a atividade econômica e social tem sido organizada espacialmente, ao longo das últimas três décadas, identificando suas possíveis explicações.

A dinâmica urbano-regional reflete a forma pela qual as diferentes relações econômicas influenciam o arranjo espacial da sociedade, num certo período de longa duração. Sua análise remete às relações que os diversos espaços econômicos de um país estabelecem internamente, entre si e com o exterior. Promove-se, portanto, um conjunto de determinações que operam em escalas diferenciadas. Nesse sentido, a análise integrada que estamos propondo nesta tese pressupõe a interdependência dos fenômenos sociais, o que implica considerar um conjunto de relações sobre a dinâmica urbano-regional.

Cano (2011a), por exemplo, destaca a ação da atividade agrícola sobre as cidades, as interações recíprocas entre os setores industrial e terciário, bem como o movimento de expansão urbana decorrente das modificações da renda e do emprego, ao longo do tempo. Desse

conjunto de relações verificam-se alguns efeitos dinâmicos como o comportamento demográfico; as modificações na estrutura e no nível de emprego, de renda e da produção; a capacidade fiscal dos entes federados; e a evolução das demandas sociais básicas nos diferentes espaços urbanos.

As determinações da dinâmica urbano-regional brasileira recente estão associadas com um novo padrão de crescimento que opera no país desde os anos 1980, quando uma nova ordem de fatores passou a influenciar seu processo de desenvolvimento econômico (CANO, 2011b). Esse novo padrão de crescimento influencia igualmente o comportamento e o desempenho das diferentes regiões ou entre os diversos níveis de hierarquia dos centros urbanos, com diferentes ritmos e intensidades.

Desse modo, a nossa tese se vincula a uma agenda de pesquisa mais ampla, que busca avaliar as novas dinâmicas urbano-regionais recentes, destacando-se os processos de *re-hierarquização* da rede urbana brasileira (MIRANDA e GOMES JR, 2017), e tendo sempre como foco o processo de urbanização das áreas não metropolitanas. Nesse sentido, a tese se articula com as discussões realizadas pelo grupo de pesquisadores do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico (CEDE), dentro do programa de pós-graduação em Desenvolvimento Econômico, do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp).

Até o momento, já foram realizados diversos estudos sobre as áreas de expansão agrícola, pecuária e mineral e a dinâmica de algumas cidades específicas situadas nas macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país². O foco é sempre pelos processos de urbanização em áreas não-metropolitanas. Em nossa pesquisa de mestrado, por exemplo, havíamos investigado o caso da cidade de Vitória da Conquista, localizada no interior do estado da Bahia, e a sua relação com os demais municípios de seu entorno. Conforme pudemos destacar, essa cidade possui uma área de influência relativamente grande para os padrões da rede urbana brasileira, porém, sob muitos aspectos, decorrente de uma *centralidade isolada* (PORTO, 2016).

De certo modo, essas discussões visam examinar alguns dos efeitos das mudanças sofridas pelo padrão de crescimento da economia brasileira, desde finais do século XX, sobre a dinâmica regional e urbana do país. De acordo com Araújo (1995; 1997; 2014), os rebatimentos dessas transformações sobre a dinâmica econômica recente da região Nordeste do

² Ver, dentre outros, os trabalhos de Pastre (2016), Gomes Jr. (2015) e Souza (2019).

país se defrontam com uma *herança* de forte heterogeneidade e complexidade. A autora demonstra como o processo de integração produtiva, ao longo do século passado, permitiu que a economia nordestina estivesse articulada com as demais regiões do país, apresentando áreas de diferentes níveis de dinamismo econômico.

Num certo sentido, muitas das proposições clássicas³ sobre a economia e o desenvolvimento do Nordeste foram modificadas ao longo da segunda metade do século passado e começo do século XXI. C. Carvalho (2014) apontou os sinais recentes desse novo padrão de crescimento regional. Segundo esse autor, o Nordeste vinha apresentando maiores taxas de crescimento econômico que a média do país, ampliando a presença de políticas públicas permanentes de educação e saúde pública e com a efetivação de programas de transferência de renda.

Neste início de século XXI, Araújo (2014) aponta para a combinação de um movimento de expansão da renda com redução das desigualdades socioeconômicas. Entre os efeitos mais significativos apontados pela autora, estão: a) a expansão do rendimento médio, entre 2000 e 2010, a um ritmo mais acelerado que a média nacional; b) o aumento do fluxo de renda monetária nos pequenos municípios da região; c) a dinamização do consumo e do investimento público e privado; d) a ampliação da dotação de infraestrutura econômica e social; e) a expansão do crédito ao consumo e investimento; f) a interiorização do ensino superior; g) e o combate à pobreza extrema.

A dinâmica de crescimento focada na expansão da renda nos primeiros anos deste século – resultante da combinação de um crescimento econômico mais forte com a ampliação do quadro social (CARVALHO, 2014) – impulsionou o crescimento do consumo e, em seguida, do investimento (ARAÚJO, 2013). Desse modo, o Nordeste também verificou uma elevação da participação do setor privado em seu crescimento econômico, com expansão de determinados segmentos, dentre os quais:

Indústrias de alimentos e bebidas, de bens duráveis, entre outras, buscam se instalar ou se ampliar para produzir nessas regiões ou no interior do país, em especial nas suas cidades médias. As grandes redes de supermercados e os shopping centers também se

³ Estamos tratando como abordagens clássicas as primeiras interpretações de Celso Furtado, Francisco de Oliveira, Wilson Cano, Leonardo Guimarães Neto, Tânia Bacelar de Araújo entre outros. São trabalhos já clássicos pela importância histórica de suas análises e dos seus analistas, bem como pela abrangência e influência de suas contribuições para o debate regional e urbano e a formulação de políticas públicas. Araújo (2014; 1997) tem destacado já há um tempo a necessidade de construção de um “pensamento novo”, que incorpore essas contribuições, mas que supere algumas das “visões estilizadas” sobre o Nordeste, cuja tarefa minimamente nos propomos a fazer nesta tese.

multiplicam nestes locais, buscando disputar os novos consumidores (ARAÚJO, 2013, p. 44).

As cidades médias passaram a crescer de maneira vigorosa em todo o país e, também, no Nordeste, aumentando seu peso relativo no total da população e ampliando seu dinamismo a partir das atividades terciárias que foram sendo implantadas. Entretanto, após a grave crise econômica e política que recai sobre o Brasil, na presente década, podemos considerar que esse padrão de crescimento puxado pelo consumo tenha se esgotado. Ou seja, continua a hipótese de que a dinâmica de sustentação da renda regional tenha forte dependência do Estado, questão crucial para garantir a diversificação da economia urbana e seu dinamismo (PORTO e MIRANDA, 2019).

Tem destaque a persistência de uma orientação neoliberal no cerne da política nacional brasileira. De acordo com Macedo (2010), as políticas macroeconômicas do período recente foram decisivas para as mudanças observadas na dinâmica regional e urbana do país. Verifica-se uma maior ligação do tipo local-global, definidora das áreas ou regiões que se beneficiariam da maior internacionalização da economia nacional. Além disso, as transformações da economia mundial, na década anterior, teriam gerado estímulos ainda maiores para a inserção comercial externa brasileira, especialmente a agricultura e a indústria extrativa (MACEDO e MORAIS, 2011).

Diversos estudiosos têm se referido a melhorias da dinâmica regional brasileira nos anos 2000 e 2010 (pelo menos até 2013/2014), como oriundas de outras políticas, que não a política regional (BRANDÃO, 2014; ARAÚJO, 2013). Dentre outros fatores favoráveis, podemos citar as políticas de transferência de renda, o período de crescimento do emprego formal e de expansão real do salário-mínimo, do crédito ao consumo e ao investimento, da expansão e interiorização do ensino superior e maior bancarização da população brasileira etc. Políticas sociais ou setoriais cujos impactos mais significativos em áreas menos desenvolvidas iriam gerar melhoras nos indicadores e no quadro regional do país.

Munidos desta contextualização e para avançarmos em relação aos trabalhos anteriores, levantamos o seguinte questionamento como problema geral desta tese: Como as mudanças na estrutura produtiva e as transformações na rede urbana nordestina pós-1990 têm influenciado sua dinâmica urbano-regional? Em que medida essas mudanças e transformações contribuíram ou não para uma maior integração econômica intrarregional e inter-regional? E, finalmente, até que ponto a região Nordeste se diferenciou economicamente e interrompeu o

processo de fragmentação interno por meio de seus processos produtivos e crescimento de seus centros urbanos nesse período?

Para dar sustentação a essas questões, fizemos as seguintes indagações complementares: a) que reflexos as modificações das estruturas econômicas e sociais nordestinas tiveram sobre a sua dinâmica econômico-espacial⁴ nos anos 1990, 2000 e 2010? b) é possível verificar a ocorrência de novos arranjos urbanos para além das áreas metropolitanas, capazes de dar novo sentido à interiorização dos processos produtivos e criando novas centralidades urbanas? c) como caracterizar a ascensão de novos centros urbanos, dado o padrão histórico de constituição da sua rede urbana? d) quais são, em síntese, as principais determinações econômico-espaciais e como elas passaram a influenciar na dinâmica urbano-regional nordestina no período recente (pós-1990)? Ou, ainda, o que de fato mudou e como tais mudanças podem demonstrar a ocorrência de uma maior integração interna (ou intrarregional) ou uma extroversão de sua dinâmica econômico-espacial (extrarregional)?

As questões propostas nos conduzem aos seguintes objetivos específicos, que pretendemos alcançar no conjunto dos capítulos propostos: 1) apresentar como os elementos estruturadores compõem a base econômica do Nordeste, consubstanciadas em seus diferentes subespaços regionais; 2) caracterizar os efeitos das mudanças macroestruturais e das políticas sociais e econômicas brasileiras na região desde os anos 1990, dando ênfase às alterações na base econômica e à articulação entre os elementos estruturadores apresentados; 3) avaliar as modificações na hierarquia urbano-regional do Nordeste e as configurações e tendências de suas redes de cidades; 4) discutir a dinâmica urbano-regional do Nordeste por intermédio do desempenho socioeconômico de suas redes de cidades.

Nesse percurso, pensamos conseguir explicar como a atividade econômica se organiza espacialmente, assumindo-se que essa organização também se manifesta pelas relações e os vínculos existentes entre as cidades e a capacidade dessas cidades de constituírem determinadas dinâmicas urbano-regionais. Tratem, pois, de explicitar as nossas principais hipóteses:

- Diante do novo padrão de crescimento que opera no país desde os anos 1980, resultantes no aparecimento de novas determinações da dinâmica urbano-regional brasileira, modificaram-se alguns aspectos do processo de urbanização. Por um lado, salientando-se

⁴ Nos referimos à dinâmica econômico-espacial no sentido de captar as mudanças que possam ter ocorrido – em maior ou menor medida – no próprio sentido histórico do processo de ocupação do Nordeste (características migratórias, de emprego e de atividades etc.), das suas funções urbanas, estruturas econômicas e formas espaciais.

o reforço do papel das metrópoles e, por outro, com a constituição de novos *arranjos urbanos* situados em áreas não metropolitanas e de maior dispersão demográfica e urbana;

- Assim, é possível encontrarmos no Nordeste determinados *arranjos urbanos* fora do contexto metropolitano que dão novos sentidos à hierarquia regional e urbana. Esses arranjos decorrem de dinâmicas socioeconômicas regionais específicas a cada caso, tais como a da área de expansão da soja no cerrado, o crescimento das áreas de mineração na Amazônia, a consolidação da fruticultura irrigada, mas também as atividades como o turismo e o impacto da atuação do setor público na economia urbana, para citar alguns dos principais exemplos. Em contrapartida, o modelo de crescimento da economia nacional e do Nordeste nos últimos trinta anos também ensejou o fortalecimento dos antigos centros regionais situados (ou não) nas áreas menos dinâmicas da Região, através do crescimento do setor terciário;
- Contudo, ainda que os centros urbanos tenham crescido em importância e nas suas funções desempenhadas, continuam incapazes de assumirem quaisquer protagonismos no processo de desenvolvimento regional. Desse modo, seu desenvolvimento continua dependente das ações e mediações que se dão em outros níveis escalares de determinação, sobretudo o da escala nacional;
- Esse novo padrão de desenvolvimento influencia igualmente no comportamento e no desempenho das diferentes áreas ou níveis de hierarquia dos centros urbanos do Nordeste (p. ex.: as metrópoles, os centros regionais e/ou, em termos sub-regionais, as diferentes áreas de influência dos centros urbanos). Isso acontece com diferentes ritmos e intensidades. Ademais, atribuem-se novas funções e responsabilidades aos centros urbanos de maior importância regional. Porém, é notável a preponderância dos fatores macroestruturais e a dependência ainda grande que têm de elementos externos às suas dinâmicas regionais, impondo a necessidade de pensar a problemática regional e urbana em diferentes níveis de determinação dos fenômenos investigados.

A tese está estruturada em quatro capítulos que discutem os aspectos relacionados ao nosso percurso investigativo. Desse modo, os capítulos se articulam com as duas grandes dimensões de nossa pesquisa: a estrutura produtiva e a rede urbana do Nordeste. No **Capítulo 1, “Dimensões da análise da dinâmica urbano-regional: uma questão sobre o método”**, propusemos um quadro analítico baseado na reflexão teórica e metodológica a respeito da dinâmica urbano-regional para o período posterior a 1990. Numa perspectiva histórico-

estrutural, discutimos a possibilidade de se empreender uma análise integrada a respeito da rede urbana e das estruturas produtivas regionais. Fizemos essa discussão visando a dar caráter integrado à análise, buscando apresentar, em termos teóricos e conceituais, os instrumentos analíticos a respeito da dinâmica urbano-regional, aplicadas ao caso da região Nordeste brasileira.

Nesse sentido, o Capítulo 1 apresenta nossos procedimentos de pesquisa e escolha metodológica. Concluimos pela necessidade de se investigar os elementos estruturadores que compõem as regiões e condicionam as configurações de seus espaços sub-regionais. De igual modo, apontamos para os efeitos cumulativos das mudanças macroestruturais do capitalismo contemporâneo e das políticas nacionais, sociais e/ou regionais, nas últimas décadas, sobre as diferentes trajetórias urbanas e regionais. Com isso, manifesta-se um conjunto de determinações que precisa ser observado em escalas diferenciadas, caracterizando a interdependência dos fenômenos sociais.

No **Capítulo 2**, intitulado “**Transformações do capitalismo, economia brasileira e política econômica pós-1990**”, temos como objetivo discutir tais efeitos cumulativos das mudanças macroestruturais, que atuam como algumas das determinações da dinâmica econômica recente da região. Com este Capítulo, nos inserimos no tema das novas determinações da dinâmica urbano-regional brasileira, conforme a agenda de pesquisa proposta por Cano (2011b), que apontou para as profundas transformações que as problemáticas regional e urbana passaram a sofrer, desde a grave crise dos anos 1980 e, principalmente, pelo avanço da globalização e do neoliberalismo. Para esse autor, essas seriam as duas determinações mais gerais sobre a nossa trajetória recente de desenvolvimento.

Com efeito, desde o último quartel do século XX, verificou-se um movimento de expansão da riqueza mundial por meio dos processos de valorização financeira, concomitante com a queda das taxas de crescimento econômico, elevação dos níveis de desemprego, além dos processos de desindustrialização, com diferentes impactos nas economias centrais e nas periféricas. Entre os principais efeitos desse processo, destacamos a perda de capacidade de atuação dos Estados nacionais da periferia capitalista, agravado por aquelas determinações apontadas por Cano (2011b). Esses fatores condicionaram os rumos da economia brasileira e os sentidos de sua longa crise, que condiciona as mudanças políticas e sociais desde os anos 1980, consistindo numa longa fase de “desconstrução do desenvolvimento nacional” (CANO, 2017).

Concluímos o Capítulo 2 com uma reflexão a respeito da dinâmica urbano-regional no capitalismo contemporâneo, sob a premissa de que na constituição de nosso objeto de pesquisa, é preciso considerar os seus condicionantes internos e externos. Isto é, consideramos a dinâmica urbano-regional do Nordeste pela sua integração ao aparelho produtivo nacional e às múltiplas vinculações desse aparelho ao setor externo. Mas, em que medida, as transformações do capitalismo contemporâneo ainda nos permitem tomar a escala nacional como um elemento relevante da análise? Para nós, a análise da economia nacional visa verificar e demonstrar o quanto os elementos estruturantes desse aparelho produtivo – e seus componentes regionais – continuam mais ou menos integrados, em que pese o maior grau de sua inserção externa.

Após discutirmos essas determinações macroestruturais, procuramos discutir alguns dos condicionantes internos à dinâmica urbano-regional do Nordeste, no período. Desse modo, no **Capítulo 3**, com o título “**Modificações das estruturas produtivas regionais e o caso do Nordeste**”, temos como objetivo analisar a estrutura produtiva das regiões brasileiras, com ênfase no caso do Nordeste. Os dados nos permitiram discutir as teses sobre a trajetória recente das regiões brasileiras, sobretudo, no que diz respeito à tendência de fragmentação do tecido econômico nacional.

O capítulo seguinte direciona-se à investigação mais circunstanciada das redes de cidades do Nordeste. Para tanto, tomamos como base o conjunto de determinações estudadas nos capítulos anteriores e buscamos ilustrar as transformações na dinâmica urbano-regional do Nordeste e em sua hierarquia urbana. Com esse procedimento, buscamos consolidar a nossa opção por uma abordagem histórico-estrutural – em oposição àquela estritamente funcionalista –, com enfoque na profunda heterogeneidade espacial e no caráter dinâmico dessas redes de cidades.

Nesse sentido, no **Capítulo 4**, “**Terra, trabalho e urbanização na hierarquia urbano-regional nordestina**”, o nosso foco é nos elementos espaciais que condicionam essa hierarquia urbana e, portanto, conformam a dinâmica urbano-regional do Nordeste. Discutimos o papel desempenhado por suas cidades diante das transformações econômicas e sociais que operam na região, ao longo das últimas décadas, por meio dos elementos básicos constitutivos da atividade econômica da região Nordeste brasileira.

Em primeiro lugar, analisamos a dinâmica demográfica recente da região Nordeste ao nível das suas redes de cidades. Com isso, avaliamos a relevância que o ritmo e o sentido da urbanização têm para a dinâmica urbano-regional nordestina. A análise conjunta do processo

de urbanização e dos níveis de centralidade e de hierarquia visa reforçar que a configuração da rede urbana consiste num aspecto particular dentro do processo global de urbanização (SANTOS, 1993; PEDRÃO, 2002), o que se relaciona com o movimento mais geral da economia e da sociedade. Dessa forma, a urbanização se coloca como um dos elementos mais relevantes de nossa análise, pois também nos dá o sentido de totalidade do nosso objeto de pesquisa.

Em seguida, nossa proposta consiste em verificar a disponibilidade e as condições de oferta dos fatores de produção, com o propósito de avaliar o desempenho socioeconômico das redes de cidades. Dessa maneira, vamos operar com a análise de dados secundários relacionados aos aspectos demográficos, sociais e econômicos da região Nordeste, agregados em diferentes níveis territoriais (hierarquia urbana e as áreas de articulação urbano-regional). Visamos conhecer a posição dos núcleos urbanos e das suas respectivas áreas de influência para as variáveis selecionadas. Com isso, espera-se revelar algumas características e tendências das redes de cidades nordestinas, no que se refere à configuração espacial da economia regional.

Capítulo 1 – DIMENSÕES DA ANÁLISE DA DINÂMICA URBANO-REGIONAL: UMA QUESTÃO SOBRE O MÉTODO

Para iniciarmos nossa análise, este capítulo tem por objetivo propor uma reflexão teórica e metodológica a respeito da dinâmica urbano-regional da região Nordeste, numa perspectiva histórico-estrutural, cuja análise recai sobre o período posterior ao ano de 1990. Trata-se, portanto, de discutir a possibilidade de se empreender uma **análise integrada** de dois elementos constitutivos da dinâmica urbano-regional brasileira nas últimas décadas. Estamos nos referindo à continuidade do processo de urbanização do país e da (re)configuração de suas redes de cidades (PORTO, 2022b) e ao novo conjunto de determinações que passou a afetar a interdependência e a dinâmica das estruturas produtivas regionais distribuídas pelo território nacional (CANO, 2011b).

A dinâmica urbano-regional é o resultado de como as diferentes relações socioeconômicas influenciam o arranjo espacial da sociedade, num certo período de longa duração, o que leva à constituição de diferentes padrões espaciais que se articulam com as transformações econômicas, em termos internacionais, nacionais e/ou regionais. Nesse sentido, a dinâmica urbano-regional expressa a forma como se integram os diversos espaços econômicos do país entre si e com o restante do mundo. Essa integração se reflete na maneira como os diferentes núcleos urbanos estão espacialmente distribuídos e como se articulam funcionalmente entre si. Com isso, o estudo das transformações da rede urbana nos permite caracterizar períodos bastante diferenciados dessa dinâmica, com suas principais determinações também sofrendo modificações e apresentando efeitos distintos. Daí que, uma vez que a dinâmica urbano-regional não se manifesta igualmente e ao mesmo tempo em todas as regiões, cabe considerar suas especificidades espaciais.

Por sua vez, a proposição de uma dimensão temporal, a partir dos anos 1990, sugere que a forma como aqueles dois elementos vêm se transformando precisa ser observada por seus condicionantes históricos. Com efeito, as transformações ocorridas na economia mundial e nacional, a partir das últimas três décadas do século XX, colocaram uma nova ordem de fatores que viriam a determinar o processo de desenvolvimento econômico, com rebatimentos diretos sobre a dinâmica urbana e regional brasileira.

Ao fim, o Capítulo 1 conclui pela necessidade de se observar os elementos estruturadores que compõem uma determinada região e condicionam as diferentes configurações de seus espaços sub-regionais. Ao mesmo tempo, a correta compreensão das diferentes dinâmicas urbano-regionais do país implica ter clareza dos “efeitos cumulativos” provocados pelas mudanças macroestruturais e pela evolução das políticas macroeconômicas, sociais e regionais (CANO, 2017). Por sua vez, a rede urbana – ou as redes de cidades do país – se mostra com uma escala relevante para a análise, uma vez reunidos os principais aspectos da dinâmica urbano-regional.

1.1 Contribuição do método histórico-estrutural e os dois grandes elementos da análise: a estrutura produtiva e a rede urbana

Antecipávamos, na Introdução, que esta tese tem como proposta uma análise integrada sobre o processo de urbanização e a interdependência e dinâmica dos setores produtivos na região Nordeste do Brasil, pós-1990. Num certo sentido, tal análise integrada consiste em utilizar-se das principais categorias analíticas da Economia em uma visão histórica e *espacial*, sempre fundamentada pela *abordagem crítica histórico-estrutural*, cujo paradigma foi há muito desenvolvido, aqui, na América Latina⁵. Essa escolha teórico-metodológica faculta-nos, desde já, que estejamos apoiados em uma tradição que o tempo todo busca desvelar a problemática e as especificidades das estruturas subdesenvolvidas de nossa sociedade e de suas diferentes trajetórias econômicas, políticas e sociais. Mas, essa busca se dá num certo sentido, num certo jeito de fazer.

O primeiro aspecto desse jeito de se fazer é a opção por uma atitude *crítica* em relação à interpretação dos processos sociais e econômicos, seja nos períodos de crise ou em tempos de bonança. Esse tipo de atitude tenta evitar que se recorra a explicações fáceis e simplificadoras a respeito da realidade econômica e dos fenômenos socioespaciais. Noutra

⁵ De acordo com Furtado (1983, p. 72-73): “o *estruturalismo econômico* (escola de pensamento surgida na primeira metade dos anos 50 entre economistas latino-americanos) teve como objetivo principal pôr em evidência a importância dos ‘parâmetros não-econômicos’ dos modelos macroeconômicos. [...] Considerado o problema sob outro aspecto, os estruturalistas retomaram a tradição do pensamento marxista, na medida em que este último colocou em primeiro plano a análise das estruturas sociais como meio para compreender o comportamento das variáveis econômicas”.

perspectiva, a crítica visa explicitar, racional e compreensivelmente, os mecanismos e os processos de determinados eventos históricos⁶.

Por largo período de nossa história recente, o pensamento social crítico se manteve na pauta do debate teórico nacional, inserindo-se nas discussões da política brasileira e sobre os rumos do desenvolvimento nacional. Infelizmente, tanto os meios acadêmicos como o ambiente político nacional foram tomados de assalto pelo *pensamento único* e pela crise que invadiram o país, desde os anos 1980. As interpretações sobre a dinâmica socioeconômica do Nordeste e, de maneira mais geral, da economia regional e urbana seguiram caminhos parecidos. Escassearam-se as investigações que colocam o seu objeto de estudo observados a partir de processos globais, tais como as análises fundadoras do pensamento regional crítico realizadas por autores como: Celso Furtado, Tânia Bacelar de Araújo, Leonardo Guimarães Neto, Milton Santos, Bertha Becker, Francisco de Oliveira, Wilson Cano e tantos outros.

Podemos afirmar que, de certo período para cá, assomou-se a discussão de questões que pouco dialogam com os processos históricos de estruturação e de reprodução daquela sociedade. Perde-se, com isso, a constituição dos principais elementos de sua dinâmica regional. Brandão (2004; 2006) e Pacheco (1998) alertaram para a emergência de teorias que adotam uma abordagem mais *localista* dos fenômenos investigados, no sentido de que enfatizam aspectos mais endógenos e locais do crescimento regional e urbano. Não obstante, é preciso reconhecer que os fenômenos urbanos e regionais estão relacionados e subordinados no espaço em diversas escalas e, portanto, têm vários níveis de determinação, com o local sendo apenas mais um deles (BRANDÃO, 2006).

O segundo aspecto relacionado à opção por uma abordagem histórico-estrutural consiste na investigação dos elementos estruturais da atividade econômica⁷ (FURTADO, 1983; CANO, 2012a). A análise estrutural busca identificar os segmentos que compõem determinada formação econômica, “num processo lógico-histórico de constituição do objeto” (BELLUZZO, 2007, p. 11). Com efeito, a complexidade atingida pela economia capitalista contemporânea requer o conhecimento de seus principais elementos constitutivos e a forma como esses

⁶ Estamos nos referindo à crítica na tradição marxista, conforme sugerida por Paulo Netto (2009; 2011, p. 18), segundo o qual: “*Em Marx, a crítica do conhecimento acumulado consiste em trazer ao exame racional, tornando-os conscientes, os seus fundamentos, os seus condicionamentos e os seus limites – ao mesmo tempo em que se faz a verificação dos conteúdos desse conhecimento a partir dos processos históricos reais*”.

⁷ De acordo com Cano (2012a), é tão grande a heterogeneidade das atividades e relações humanas, dos setores de atividade econômica e das instituições, que se impõe a necessidade de se “classificar essas relações, compartimentos e instituições, organizando-os e dando-lhes um sentido e uma funcionalidade dita (e pretensamente) racional” (CANO, 2012a, p. 17).

elementos se inter-relacionam. Em nosso caso, nos atentamos na maneira pela qual esses elementos se manifestam em diferentes espaços regionais.

Tal discussão nos traz para a primeira grande dimensão de nossa investigação: **a estrutura produtiva**; isto é, a análise da base material – ou das condições objetivas – que determina a forma pela qual os bens e serviços são produzidos numa certa época por uma dada sociedade. Para nos movermos na análise da estrutura produtiva do Nordeste, devemos partir, então, da noção de *sistema econômico*, integrando-a à noção de *totalidade*⁸. Isso equivale a dizer que a estrutura produtiva regional do Nordeste se integra a um *aparelho produtivo nacional* e se vincula às suas múltiplas relações internacionais, nas quais se dão muitas das determinações da economia regional. Não a tomamos, portanto, de maneira isolada em relação ao todo de que faz parte.

De acordo com Singer (1968), cabe-nos compreender que o sistema econômico nacional foi se constituindo e se transformando, na passagem de uma sociedade colonial para uma sociedade urbano-industrial, vindo a expressar os extremos da divisão do trabalho na produção de qualquer mercadoria. Esse processo se deu conforme as exigências técnicas dessa nova economia, proporcionando o surgimento de um sem-número de trabalhos especializados. Com isso, o autor aponta para a constituição de uma Economia Nacional e para os elementos histórico-estruturais de sua análise, em que há apenas um único “setor de mercado”, produzindo tanto para o exterior como para o mercado interno.

Nesse mesmo diapasão, Brandão (2004; 2006; 2018) argumenta que toda a história nacional resulta de um processo interno de *acumulação mercantil* de relativa potência e que possibilitou estruturar um largo, heterogêneo e complexo espaço de valorização do capital, ao qual chamamos de “sistema econômico nacional”. Como resultado, foi-se engendrando no país uma contínua construção de coesão econômica, física e produtiva, dos vários pontos de seu território, sem que nunca tivesse sido fornecido uma correlata coesão política e social.

⁸ Não há, aqui, uma confusão entre as conceituações de *sistema* e de *totalidade*. Apresentamos a noção de sistema econômico no intuito de elucidar uma das formas que pode assumir a categoria de totalidade, no sentido que temos trabalhado em nosso texto. Ou seja, para que a compreensão do *todo* ganhe concretude e não se perca em enunciações abstratas e ‘vazias’, tomamos o nosso objeto de estudo – a dinâmica urbano-regional do Nordeste – sempre referenciado ao *todo* a que pertence e pela decomposição de suas partes constitutivas (SINGER, 1968). Isso nos leva a apresentar essa *totalidade* por meio da compreensão e do tratamento analítico do *aparelho produtivo nacional* e de suas relações, que formam a base material da economia nacional. De acordo com Singer (1968), o todo econômico se compõe de partes que se diferenciam funcionalmente. Isso não exclui, porém, a dimensão da categoria de *formação*, que dá ainda maior sentido a essa totalidade porque expressa a natureza do aparelho produtivo, isto é, a que tipo de sociedade ele atende e sob quais condições históricas e estruturais.

Para compreendermos essa estrutura produtiva, o primeiro passo seria avaliar como se organiza o *ato da produção*⁹, durante o período que estamos analisando. Ou dito de outra maneira, conhecer os condicionantes *internos* dessa economia, a *real* disponibilidade de seus fatores básicos, o estágio das forças produtivas, seus principais agentes e as relações estabelecidas entre eles. Por um lado, isso implica em revelar o “*potencial produtivo* desse sistema, ou seja, sua capacidade teórica de produção” (CANO, 2012a, p. 27, grifo do autor). No caso do Nordeste, esse potencial vincula-se aos condicionantes dados pela maneira como a economia regional se articula com o restante da economia. Por outro lado, a análise dos condicionantes internos nos instrumentaliza para discutir as possibilidades efetivas do desenvolvimento regional e urbano.

Cabe ainda que levemos em consideração a análise do complexo processo de *circulação* da produção, tanto no âmbito interno da região, como pela sua articulação com o restante da economia. Isso também implica que devem estar presentes os efeitos decorrentes da interação com o setor externo, sobretudo, diante das condições de internacionalização da economia como é o que ocorre no capitalismo contemporâneo. De fato, a interação internacional pelo aparelho produtivo nacional tem os seus efeitos dinâmicos sobre o sistema econômico como um todo. Para os nossos propósitos, no entanto, convém buscarmos desvelar os diferentes rebatimentos espaciais e a sua dinâmica urbano-regional relacionados ao tipo de *inserção externa* daquela economia (MACEDO, 2010).

De acordo com Macedo (2010), os movimentos da economia global e as políticas macroeconômicas que visavam uma maior inserção externa da economia brasileira provocaram mudanças na estrutura produtiva, com impactos expressivos em sua dinâmica urbano-regional. Já Pacheco (1998) sugeriu que os problemas econômicos regionais de finais do século XX, movidos por aqueles fatores, diziam respeito ao caráter fragmentário e espacialmente heterogêneo do desenvolvimento econômico recente. Esse caráter estaria se manifestando tanto nos momentos de crise econômica, como nos curtos períodos de expansão. Marcava-se, então, pela tendência à perda dos nexos de complementariedade inter-regional que foram construídos ao longo do século passado.

⁹ Como nos lembra o professor Wilson Cano (2012a, p. 27, grifos do autor), “*essa organização da produção, ao manipular ou transformar matérias primas de toda ordem, vale-se de três elementos básicos, chamados, pela teoria convencional, de “Fatores” da Produção, e são: i) o **trabalho**, representado pelo esforço humano na organização e na execução do processo da produção; ii) os **recursos naturais**; e iii) o **capital**, representado pelo conjunto de instrumentos que têm por finalidade diminuir o esforço e aumentar a eficiência do homem no processo produtivo*”.

De acordo com Cano (2008, p. 16), a hipótese da fragmentação se baseia na existência de diferentes formas de inserção regional à dinâmica externa, com áreas beneficiadas de investimentos privados. Não obstante, o autor destaca que a hipótese aparece apenas como tendência, dado que é preciso levar em consideração, ainda, os elos da economia nacional e de como eles permanecem, mais ou menos, unidos. De certo modo, Pacheco (1998, p. 263) também trata como tendência o processo de fragmentação do espaço econômico nacional¹⁰, ao discorrer sobre o “aumento maior dos diferenciais intrarregionais” e “surgimento de novos bolsões de pobreza em áreas anteriormente prósperas”.

Mas essa tendência não pode ser discutida sem que se leve em consideração as nuances e os efeitos das formas *concretas* de atuação do Estado nacional e dos entes federados e seus rebatimentos sobre o território. Por outro lado, a forma de atuação das empresas e a dimensão monetário-financeira da economia trazem novas questões que remetem à própria discussão da *natureza* e da *dinâmica* do capitalismo contemporâneo e de suas principais transformações estruturais verificadas ao longo das últimas cinco ou seis décadas, conforme proposto por autores como Braga (2000), Braga *et al* (2017), Coutinho e Belluzzo (1998). Essa, aliás, é uma questão cujos processos e efeitos precisam ser mais bem avaliados no âmbito do que ocorre nas economias regionais e em termos do desenvolvimento econômico.

De acordo com Braga (2000), ao longo do tempo, o capitalismo foi se transformando num *padrão sistêmico de riqueza* baseado nas *finanças* e governado por grandes empresas, grandes bancos e grandes instituições financeiras. Desse modo, a dinâmica do sistema econômico moderno responderia à determinação estratégica de grandes conglomerados econômico-financeiros que atuam em nível mundial e condicionam o ritmo de crescimento e a direção do progresso técnico, da acumulação produtiva e da valorização financeira do capital.

Esses autores ressaltam o papel do dinheiro e do crédito na economia capitalista contemporânea. A estrutura da indústria moderna seria impossível sem a existência do crédito e a capacidade intrínseca do sistema monetário-financeiro de “criar dinheiro”. Ganham destaque os seus atores-chave, as relações básicas e processos emergentes, tais como as novas

¹⁰ Todavia, Pacheco (1998, p. 226) também defendeu que o movimento das economias regionais se deu por meio de um “**flagrante** fragmentação da economia nacional”, entre os anos de 1980 e de 1995, em vez de um “crescimento solidário nas regiões”. O autor defendeu, portanto, a existência de um “componente de ruptura” – ou de “problematização” – nas formas de encadeamento das estruturas produtivas regionais, após 1980. Observamos, no entanto, que a investigação de Pacheco (1998) se direcionou, muito mais, para apresentar os fatores condicionantes à esta tendência e às dificuldades ou impossibilidades de a contrapor. Por sua vez, a demonstração e confirmação de que a “ruptura” tenha se dado, de fato, carece de investigações mais completas sobre a integração dos setores produtivos nacionais, o que nos permitiria, conforme Cano (2008, p. 35), “analisar com detalhe os efeitos perversos da política neoliberal sobre nossa estrutura produtiva”.

formas sistêmicas de regulação, a sua maior *instabilidade estrutural*¹¹ e os esquemas de valorização financeira do capital. Serfati (2011), por exemplo, identifica fortes inter-relações entre a produção e as finanças. Para esse autor, os grandes conglomerados econômico-financeiros operam como *loci* dos processos globais de valorização, redefinindo o caráter do comércio internacional e da produção e a forma como interagem as empresas *não financeiras* com as *financeiras*.

Um dos sintomas que melhor reflete as transformações que o capitalismo vem sofrendo é o fato de que a preocupação com a estabilidade monetária e financeira se tornou a tônica do debate teórico e político dominante, desde finais dos anos 1980. Além disso, verificou-se uma relativa autonomia dos movimentos de valorização financeira e de expansão da riqueza mundial, em contraste com o declínio das taxas médias de crescimento das economias nacionais, o aumento do desemprego estrutural, os processos espúrios de “desindustrialização” das economias periféricas e a significativa redução da capacidade de atuação dos seus Estados nacionais.

Tal complexidade implica na necessidade de abordarmos com o rigor adequado as questões relacionadas às estratégias viáveis de desenvolvimento econômico nos países subdesenvolvidos e de seus espaços subnacionais. Existiria ainda um modelo teórico capaz de sustentar o debate sobre o desenvolvimento? Qual o “lugar” das políticas nacionais de desenvolvimento sob a égide do capitalismo contemporâneo? As discussões sobre essas questões implicam em identificar as determinações mais gerais do processo de desenvolvimento das economias nacionais. De acordo com Furtado (1998), deve-se desmistificar a ideia de que os processos recentes da economia mundial conduziram a um único padrão de respostas das políticas nacionais e, por extensão, do que acontece nas regiões.

Por fim, devemos levar em consideração os processos de geração e distribuição de renda e, em especial, os que remetem à distribuição da propriedade e da riqueza. O processo de repartição da renda se constitui no terceiro *elo* do ciclo produtivo (CANO, 2012a). Sua análise nos fornece informações importantes para compreensão do crescimento e do desenvolvimento

¹¹ Ainda conforme Braga (2000, p. 46), a instabilidade estrutural é resultante do próprio funcionamento do capitalismo, de modo que: “a *instabilidade estrutural* tem como significação ser a *instabilidade do todo*, decorrente de sua forma, da *compenetração funcional* (deslocamentos), da trama, da complexidade e, assim, uma *instabilidade intrínseca* àquele conjunto de relações, num movimento que não admite a estabilidade dinâmica convergindo para o equilíbrio”.

econômico, pois revela de que forma a sociedade utiliza, em seu conjunto, o resultado de seu esforço produtivo¹² em consumo ou em investimento.

Chegamos, então, à segunda grande dimensão de nossa investigação: a **rede urbana**. Com efeito, o ponto de partida de nossa análise é a rede de cidades do Nordeste já plenamente constituída¹³. Consideramos a rede urbana como o conjunto articulado de cidades distribuídas num determinado espaço. Ou, como nos lembram Brito e Pinho (2015), é a rede urbana que organiza os municípios pelo território.

Estamos nos referindo à *forma* pela qual os diferentes núcleos urbanos estão espacialmente distribuídos e como se articulam funcionalmente entre si (CORRÊA, 2006). Essas aglomerações urbanas assumem, ao longo *do* tempo e *no* espaço, diferentes tamanhos e *funções* e, com isso, constituem hierarquias. No caso brasileiro, essa hierarquia vai desde a Grande Metrópole, de alcance nacional e/ou com ligações internacionais, até as pequenas cidades, de porte reduzido, cujas tarefas alcançam apenas o seu entorno imediato. Perpassa, no entanto, pelos mais diversos centros intermediários que, dentre outras funções, articulam os pequenos centros urbanos com o estrato superior da rede de cidades.

Compreendemos que o estudo da rede urbana nos permite identificar diferentes dinâmicas territoriais. Por sua vez, a análise histórico-estrutural possibilita caracterizar períodos bastante diferenciados da dinâmica urbano-regional, com as suas principais determinações também sofrendo modificações e apresentando efeitos diferenciados. Essa dinâmica não se manifesta igualmente e ao mesmo tempo em todas as sub-regiões, cabendo considerar, portanto, as especificidades espaciais. Daí que a investigação da trajetória histórica de transformações de diferentes regiões e dinâmicas econômicas do território nacional nos permite captar os efeitos contraditórios do processo de desenvolvimento econômico (SINGER, 1968). De certo modo, isso nos faculta demonstrar como a economia se manifesta no espaço e as desigualdades oriundas da concentração econômica, da riqueza e da distribuição espacial da população.

¹² Para Cano (2012a, p. 247) devemos proceder com a análise da repartição da renda da seguinte maneira: “*Numa perspectiva dinâmica de longo prazo, cada ‘momento’ repartitivo da renda, da propriedade e da estrutura fiscal gera efeitos sobre uma conseqüente etapa de produção, a qual configurará um novo momento repartitivo (apropriação)*”. De nossa parte, cabe compreender quais seriam os efeitos dessa dinâmica sobre uma economia regional específica, dado que o autor se refere ao conjunto do sistema econômico.

¹³ De acordo com Belluzzo (2007, p. 11), na tradição do pensamento crítico, “são as formas avançadas que ‘explicam’ as pretéritas, não o contrário”. Esta postura metodológica é uma herança do pensamento de Karl Marx. Na perspectiva histórico-estrutural, um bom exemplo de como proceder com esta metodologia está na obra de Celso Furtado, sobretudo, em *Formação Econômica do Brasil*.

Nesse sentido, consideramos que as redes urbanas são *reflexas* e *refletem* a divisão espacial do trabalho de que fazem parte. Logo, também são a expressão da forma como as atividades econômicas estão distribuídas pelo território, sem nos esquecer das dimensões históricas, geográficas, políticas e culturais que as condicionam¹⁴. Autores como Edgard Porto (2003), chegaram a comparar a rede urbana como uma espécie de “ossatura” da economia, uma vez que é por ela que percorrem os principais fluxos sociais e econômicos de uma determinada região ou país. Já Corrêa (2006) sugere que é por intermédio da rede urbana que se viabiliza a acumulação do capital e a divisão do trabalho. O IPEA, IBGE e UNICAMP (2001), por sua vez, compreenderam a rede urbana como a “*armadura* da estrutura socioespacial” brasileira.

Um dos argumentos que procuramos desenvolver em nossa pesquisa decorre do fato de que há diferenças substanciais entre as redes urbanas dos países ou das regiões de um mesmo país. A ideia é a de que os diferentes processos de formação regional ou nacional levaram à consolidação de redes urbanas com estruturas também bastante diferenciadas. Por essa razão, não faz sentido falarmos de um formato *ideal* mais ou menos *equilibrado* da rede urbana, já que essas resultam de transformações econômicas e espaciais que vão caracterizar cada região (SANTOS, 1981).

Em países de dimensão continental e formação subdesenvolvida, como o Brasil, vamos encontrar uma maior diferenciação das redes urbanas regionais. De fato, formaram-se áreas ‘centrais’ mais dinâmicas e com maior adensamento econômico e populacional e uma estrutura mais dispersa nas porções mais ‘periféricas’ do território nacional. Nesse sentido, cabe-nos considerar a existência de indicadores importantes, quando se fala de “ossatura” ou “armadura da estrutura socioespacial”, tais como a renda, o emprego e o investimento – sobretudo, aquele em infraestrutura física, econômica e social.

De todo modo, sob diferentes aspectos, visualizamos a recorrência de redes de cidades mais verticalizadas, indicando que as interações entre os núcleos de mesma hierarquia são mais reduzidas e com enorme primazia das metrópoles ou grandes centros urbanos. Contudo, não se pode deixar de verificar a ocorrência de dinâmicas interessantes nas áreas não metropolitanas, especialmente, quando novos fatores passam a operar sobre essas áreas. É o caso do processo de urbanização em curso *decorrente* do avanço da fronteira agrícola, pecuária e mineral (MIRANDA, 2014; MIRANDA e GOMES JR., 2017). Nesse caso, trata-se de uma

¹⁴ Entre outros autores que abordam a influência destas dimensões, destacamos: Singer (1968), Santos (1993), Corrêa (2006) e Moraes (2011).

verticalização mais profunda, dado que os grandes centros estão alcançando o interior com maior frequência.

Sobre a rede urbana da região Nordeste, encontramos, justamente, essa estrutura verticalizada a que nos referimos. A região concentra a maior parte dos seus fluxos sociais e econômicos na área litorânea, com especial destaque para as suas maiores regiões metropolitanas e para as capitais estaduais. São essas áreas que concentram os serviços mais especializados e as principais atividades industriais dos estados nordestinos. Em contrapartida, denota-se a existência de uma quantidade relativamente reduzida (mas de grande relevância) de centros urbanos de médio porte e vários de pequeno porte, distribuídos pelo interior da região, desempenhando funções de intermediação. Essas funções decorrem, sobretudo, “dos serviços que são [ali] ofertados e do tipo de articulação que [aquelas cidades] exercem com o estrato superior da rede urbana nacional” (PORTO e MIRANDA, 2019, p. 2).

Por um lado, o interior do Nordeste, historicamente, sempre teve um fluxo dirigido para fora da região, o que também se manifesta no sentido de suas principais rodovias. Por outro, importa notar as mudanças nos fluxos internos, o quanto se ampliaram e em que medida tomam novas direções – não apenas o litoral –, já que algumas cidades de porte médio passaram a ter destaque. Com efeito, alguns dos principais estudos nacionais (IBGE 2008; IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001) reforçam essa ideia de que a rede urbana que se conforma no Nordeste é muito mais verticalizada que em outras partes do país.

O IBGE (2008) identificou para o Nordeste pelo menos duas dinâmicas distintas em sua rede urbana, conforme a sua localização mais para o interior ou para o litoral. Trata-se de uma rede urbana fortemente comandada por suas capitais estaduais e apoiada por poucos centros urbanos no interior, sugerindo uma relativa fragilidade desses núcleos. Por conta disso, ganham destaque o amplo conjunto de pequenas cidades que, pela característica pouco adensada daquela rede urbana, são tributárias diretas dos grandes centros urbanos. A seu turno, o IPEA, IBGE e UNICAMP (2001) apontaram para uma maior concentração litorânea das redes de cidades nordestinas, bem como para sua enorme heterogeneidade social.

Cabe reforçar, ainda, que o estudo da rede urbana se caracteriza, tão somente, por ser um aspecto particular dentro da análise mais geral do processo global de *urbanização* (SANTOS, 1993; PEDRÃO, 2002). Esta, sim, a categoria mais relevante e que também nos dá o sentido de totalidade dos quais os fenômenos analisados são partes constitutivas. Por esse motivo, consideramos que o processo de urbanização e a consequente configuração da rede urbana guardam profundas relações com o movimento mais geral das transformações

vivenciadas pela economia e a sociedade nos mais diversos níveis de determinação. Podemos dizer que essas transformações têm diferentes manifestações sobre o território e os sistemas de cidades a eles subjacentes.

De acordo com Santos (1993), o fenômeno urbano tal qual o conhecemos hoje é relativamente novo para o conjunto da sociedade brasileira. O país foi, por séculos, “essencialmente agrícola”. No período colonial, o dinamismo dessa sociedade dava-se, fundamentalmente, a partir das relações do campo. Não significa, contudo, que o urbano não estivesse ali presente e de forma marcante. Tais são os exemplos da cidade de Salvador ou do exuberante sistema urbano organizado com suas principais cidades voltadas para o exterior e distribuídas em “arquipélagos” regionais¹⁵.

Por conta desse padrão anterior, o Brasil viveu um regime de urbanização até o início da década de 1940 cujos nexos principais eram dados pela preponderância das funções político-administrativas (SANTOS, 1993) e dos elementos estruturais que organizavam aquela economia (SINGER, 1968). Entretanto, desenrolou-se um processo de profundas mudanças políticas, econômicas e sociais que fariam com que os nexos econômicos se impusessem às dinâmicas urbanas na totalidade do território brasileiro. A industrialização brasileira, entendida como um processo global, trouxe consigo um movimento de integração do mercado nacional, o necessário provimento de equipamentos pelo território que visavam a sua maior integração, a decorrente expansão do consumo e de padrões de vida mais elevados, que implicava numa maior terciarização da sociedade e, logo, em uma urbanização crescente (SANTOS, 1993).

Como já havíamos considerado em nossa dissertação de mestrado, a experiência brasileira se manifesta por um tipo de urbanização bastante peculiar, relativa ao seu processo de subdesenvolvimento (PORTO, 2016). A urbanização tem sido parte integrante e funcional do processo mais geral de desenvolvimento capitalista que se deu aqui, no Brasil, em especial, a partir do segundo quartel do século XX. Entre outros processos característicos daquele movimento mais geral¹⁶, a urbanização representou um movimento de difusão cultural de padrões de vida cada vez mais elevados do que os previamente existentes para contingentes populacionais cada vez maiores. Com a relativa adesão desses contingentes populacionais a esses novos padrões, para muitos, o seu acesso foi bloqueado (PEREIRA, 1973).

¹⁵ Ver, também, o trabalho de Singer (1968), para os casos das cidades de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife, naquele período.

¹⁶ Ver Pereira (1973) e Singer (1968).

De um ponto de vista sociológico, fornecido por Florestan Fernandes, podemos considerar que:

as cidades [brasileiras] foram os núcleos de dinamização interna do crescimento econômico; nelas, os aumentos quantitativos do excedente econômico engendraram novos processos econômicos, sociais e culturais, que orientaram a reorganização do sistema econômico, adaptando-o, gradualmente, aos requisitos estruturais e dinâmicos do capitalismo, como este pode florescer e diferenciar-se nas sociedades nacionais “periféricas” ou dependentes (FERNANDES, 1968, p. 3).

Todavia, é preciso avançar em nossa análise se quisermos entender as características principais do período mais recente da urbanização brasileira. De acordo com Santos (1993), por exemplo, aqueles processos decorrentes da industrialização já não são mais suficientes. O autor propõe uma categoria analítica de *meio técnico-científico* para explicar os principais nexos da urbanização contemporânea¹⁷. Segundo Santos (1993), a construção ou reconstrução do espaço se daria, cada vez mais, com conteúdo de ciência, tecnologia e de informação. Essas determinações se tornariam mais relevantes e frequentes do que aquelas dadas pelo “meio natural” e/ou pelo “meio técnico” ou geográfico.

Santos (1993) sugere que passaríamos a verificar mudanças na composição técnica e orgânica do território. No primeiro caso, com a ocorrência de maciços investimentos em infraestrutura e, no segundo, com as modificações no conteúdo dos elementos dessa nova indústria (cibernética, biotecnologias, novas químicas, informática, eletrônica). Haveria, pois, uma difusão generalizada desses processos. Em termos espaciais, observaríamos processos contínuos e mais homogêneos numa “região concentrada”¹⁸, de um lado e, de outro, movimentos de modernização “seletiva” nas demais partes do país.

Entretanto, é importante observarmos que esse tema foi bastante recorrente no debate da literatura especializada dos anos 1990. Àquela altura, ainda se acreditava que, em algum ponto, a estrutura produtiva do país adentraria à III Revolução Industrial, cujos conteúdos condicionariam os processos sociais, econômicos, culturais e territoriais vigentes.

¹⁷ Posteriormente, Santos (2006) referiu-se a um meio técnico-científico-informacional, a fim de tentar ampliar o alcance analítico desta categoria, o que para nós mantém-se, aqui, a forma como o autor propõe uma nova categorização dos processos em curso.

¹⁸ Santos (1993) identifica essa região dada pelos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, a região Sul do país e partes de Goiás, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo. Quando observamos a caracterização atual do território brasileiro segundo a tipologia de suas microrregiões (MRG) geográficas elaborada para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – conforme realizada por Macedo e Porto (2018) – evidencia-se alguma correspondência desta área hipotética sugerida pelo autor com a disposição das MRG de Alta Renda pelo território brasileiro.

Caberia aos diversos cientistas sociais a tarefa de explicitar os fundamentos e os “caminhos” dessa transição.

Estaríamos, segundo Santos (1993), diante de uma nova urbanização caracterizada por sua maior complexidade e diversidade, tendo o meio técnico-científico como “movimento de fundo” desse processo. Nesse contexto, as cidades locais mudam de conteúdo, multiplicando-se as diferenças entre cidades de “mesmo nível”, cada vez mais marcadas por especializações regionais. Essas especializações visariam atender a novas demandas decorrentes tanto do *consumo consultivo* como do *consumo produtivo*. Em contrapartida, nas áreas cuja divisão do trabalho fosse menos densa, verificaríamos, em vez de especializações, o acúmulo de funções numa mesma cidade, localizadas bem mais espaçadas umas das outras.

As reflexões desse autor nos interessam porque nos remete à verificação de questões importantes. Tais como, em que sentido é possível investigarmos processos espaciais por meio da rede urbana atualmente? Como podemos apurar essa mudança de conteúdo de que fala Santos (1993)? Pelo que nos ocorre, há, aqui, duas possibilidades de investigação: a) a ocorrência de regiões cujos centros urbanos acumulam funções e, por isso, estão distribuídos de maneira mais espaçada entre si; b) e a emergência de áreas com lugares cada vez mais especializados, aprofundando a divisão espacial do trabalho.

Se formos buscar respostas a tais questões em Santos (1993), vamos encontrar a defesa de que não se pode mais adotar categorias homólogas nos estudos sobre o sistema urbano. Deveríamos evitar tratar com paralelismos as cidades de mesmo nível, uma vez que há, agora, diferenças extremas entre elas. Cada cidade é diferente da outra, não importa seu tamanho. Isso porque as cidades passam a ter ligação direta com a “demanda de sua região”, à proporção que a região se especializa. Uma demanda que se identifica com o consumo produtivo relativo à sua especialização.

Mas, a opinião de Santos (1993) se baseava na hipótese da generalização dos nexos dados pelo meio técnico-científico, que condicionaria as cidades especializadas em uma nova lógica. Para nós, no entanto, é preciso incorporar à análise do autor os efeitos da contribuição de nexos que permitem considerar o menor ou maior grau de interação entre as cidades, organizadas em rede. Estamos nos referindo, por exemplo, a mediações que decorrem das relações entre as unidades federativas e oriundas da organização do Estado nacional, bem como daqueles relacionados à integração do mercado nacional, que continuam bastante relevantes em função de sua dimensão.

Essa constituição da escala nacional permite-nos observar com mais acurácia os condicionamentos que são dados: a) pelas migrações internas da força de trabalho, cuja oferta se dá no âmbito de uma economia nacional; b) pela regulação e estruturação de um mercado de trabalho e de um sistema financeiro e bancário que têm seus conteúdos e centros de comando político dados por instâncias superiores (SANTOS, 2006) e “distantes” do lugar, isto é, em outras escalas; c) pelas relações de comércio interestaduais em que há a “livre” circulação de mercadorias e de dinheiro ocorrendo *sobre* e *dentro* do território nacional; d) além do próprio controle da terra e dos recursos naturais, isto é, pelo uso e ocupação do território. Ao que nos parece, todo esse conjunto de condicionantes da organização socioespacial brasileira perpassa pela estruturação de uma rede urbana de alcance nacional, mas com suas já referidas especificidades regionais.

Nossa hipótese, confrontada em retrospectiva com a projeção de Santos, é que no Brasil as cidades não se tornaram tão mais especializadas dos anos 1990 para cá. Com efeito, a noção de especialização tem outro significado muito preciso quando nos referimos à atividade econômica (CANO, 2011a; 2011b). De acordo com Cano (2011b, p. 26, grifos do autor),

é preciso advertir que essa ‘nova economia’ tem sido equivocadamente chamada de **especializações regionais**, quando na verdade se trata das conhecidas bases produtivas de **recursos naturais**. O termo **especialização** em economia tem um sentido claro como algo que decorre de um aprofundamento da divisão social do trabalho, não de algo comum, como é uma *commodity*.

Assim, vistas sob o prisma da rede urbana, as cidades são, antes, (multi)funcionais, desempenhando seus papéis na divisão do trabalho. Por um lado, elas atendem às suas próprias necessidades e as de seu entorno e, por outro, viabilizam e estruturam a atividade econômica no espaço. A hipótese mais provável, portanto, é a de cidades cerzidas, repartidas, cindidas, com a oferta de serviços básicos e *não-básicos* (CORRÊA, 2006). Dessa maneira, vamos encontrar em quase todas elas massas expressivas de população indiferenciada e de um terciário pobre, reproduzindo as condições estruturais de nosso subdesenvolvimento. Tal condição ainda se reproduz mesmo onde há a dotação de equipamentos, serviços e profissões especializadas que viabilizam o moderno processo de geração e acumulação de riquezas pelo território nacional do qual as cidades fazem parte. Ao mesmo tempo, o efetivo aprofundamento da divisão do trabalho parece se dar com maior intensidade nas aglomerações urbanas já consolidadas e ofertantes de serviços especializados.

Por tudo isso, podemos afirmar que o estudo integrado da estrutura produtiva e da rede urbana nos ajuda a explicar a forma pela qual a atividade econômica se organiza

espacialmente. Essa organização se manifesta, em especial, pelas maneiras como se dão as relações e os vínculos entre as cidades e pela maior ou menor capacidade dessas cidades de dinamizarem uma determinada região.

É nesse sentido que passamos a falar de dinâmicas urbano-regionais. Não se trata, aqui, da realização de uma análise regional cujo objeto de estudo é tido como se fosse uma versão ou representação menor do todo. Antes, é preciso considerar o todo estruturado e “encontrar” o método adequado para o tratamento dessa escala, para podermos operacionalizar as categorias analíticas mais relevantes ao estudo daquele objeto.

A dinâmica urbano-regional reflete a forma pela qual as diferentes relações econômicas influenciam o arranjo espacial da sociedade num certo período de longa duração. Também remete à relação entre os diferentes padrões de dinâmicas territoriais com a evolução da economia, em termos internacionais, nacionais e regionais. Estamos falando das integrações dos diversos espaços econômicos do país entre si e com o exterior (MACEDO, 2010). Assumimos, então, o recorte espacial com foco na rede urbana e, em termos integrados, analisamos os elementos estruturais por meio da escala selecionada para a análise.

Ao pressupor a interdependência dos fenômenos sociais, a análise integrada dessas duas dimensões consiste em uma certa agenda de pesquisa, a qual, de acordo com Cano (2011a), deve-se levar em consideração:

A ação da atividade agrícola, com seus efeitos positivos e negativos sobre o mundo urbano; a ação que o setor industrial exerce sobre o terciário e sua recíproca; a expansão e diferenciação “autônoma” do terciário, que decorre do próprio fenômeno da expansão do mundo urbano, graças às modificações dos níveis de renda e do emprego (CANO, 2011a, p. 55).

Tal análise requer que se considere um conjunto de efeitos dinâmicos, entre os quais: a) os efeitos demográficos; b) os efeitos da estrutura e do nível do emprego, da renda e da produção; c) da capacidade fiscal do Estado e entes subnacionais; d) da evolução das demandas sociais básicas nos diferentes espaços urbanos, decorrentes dos efeitos anteriores.

Em resumo, podemos fazer a nossa investigação em termos das categorias econômicas que expressam os elementos estruturais da dinâmica urbano-regional do Nordeste e da sua evolução. Trata-se, então, de investigar os fatores básicos da produção – isto é, seus elementos estruturadores –, bem como a interdependência dos setores econômicos em suas manifestações espaciais. Em seguida, identificar as principais determinações espaciais e dinâmicas, que podem variar pelo território.

1.2 As redes de cidades do Nordeste e os procedimentos de pesquisa

1.2.1 Recorte espacial: diferentes ‘níveis’ de investigação do mesmo objeto

Havíamos dito que tomamos como ponto de partida de nossa análise a rede urbana regional plenamente constituída. Isso significa que, em nossa pesquisa, consideramos a forma como as redes de cidades estão estruturadas e como se articulam espacialmente em diferentes níveis de sua hierarquia urbano-regional. Para tanto, utilizamos como referenciais definidores dos recortes espaciais, os níveis de hierarquia apresentados pela REGIC, realizada no ano de 2007 (IBGE, 2008), e a Divisão Urbano-Regional (IBGE, 2013a), do ano de 2012. Com esses referenciais, buscamos fornecer uma proposição analítica das relações espaciais internas do Nordeste, consideradas a partir da configuração de sua rede urbana.

O Quadro 1.1 nos permite observar a classificação dos centros urbanos e os seus respectivos níveis de hierarquia para o caso do Brasil, bem como a sua distribuição entre as grandes regiões brasileiras segundo a REGIC-2007. No topo da hierarquia urbana está a metrópole de São Paulo, tida como a Grande Metrópole Nacional. Em seguida, Rio de Janeiro e Brasília estão classificados como Metrópoles Nacionais. Ainda no topo da hierarquia urbana, estão outras nove Metrópoles, todas capitais estaduais, dentre as quais, destacamos as três Metrópoles nordestinas: Fortaleza, Recife e Salvador. De acordo com o IBGE (2008), nesse nível metropolitano estão classificadas as aglomerações urbanas de grande porte, com maior nível de complexidade e de gestão sobre o território e com fortes relacionamentos entre si. Além disso, esse nível de hierarquia apresenta as mais extensas áreas de influência.

No grupo seguinte estão as Capitais Regionais, repartidas em três níveis: A, B e C. No nível A estão classificadas as demais capitais de estado das regiões Nordeste, Sudeste e Sul, não pertencentes ao nível anterior¹⁹, num total de onze aglomerações urbanas. Nota-se, portanto, que as demais capitais estaduais da região Nordeste integram o que seria o estrato superior da rede urbana regional. Entretanto, devemos lembrar que, em sua maior parte, essas aglomerações do nível A vêm apresentando dinâmicas metropolitanas próprias, ainda que estejam classificadas no nível abaixo. Sua classificação deve-se, principalmente, ao fato de que

¹⁹ A exceção é o caso da área de concentração populacional (ACP) de Campinas-SP, única aglomeração urbana classificada pelo IBGE como Capital Regional A que não era capital estadual. Na REGIC-2018, ela passa a ser considerada como um Metrópole, conforme apontamos no Apêndice desta tese.

estão subordinadas a algumas das aglomerações classificadas no primeiro grupo, diferenciando-se daquelas pelo menor porte e conjunto de funções desempenhadas.

Quadro 1.1 - Classificação dos centros urbanos do Brasil, segundo os níveis de hierarquia e por grandes regiões, de acordo com a REGIC, 2007

Classificação dos centros	Níveis de hierarquia	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Metrópole	G. M. Nacional	1	-	-	1	-	-
	Metrópole Nacional	2	-	-	1	-	1
	Metrópole	9	2	3	1	2	1
Capital Regional	Capital Regional A	11	-	6	2	1	2
	Capital Regional B	20	2	4	5	9	-
	Capital Regional C	39	6	8	19	5	1
Centro Sub-regional	Centro Sub-regional A	85	3	25	26	24	7
	Centro Sub-regional B	79	16	26	22	15	-
Centro de Zona	Centro de Zona A	192	13	53	47	51	28
	Centro de Zona B	364	22	112	111	78	41
Centro Local	-	4.472	380	1.495	1.281	947	369
Total		5.274	444	1.732	1.516	1.132	450

Fonte: IBGE/REGIC 2007 (bancos de dados dos centros).

Santos (1993) já havia nos alertado que o fenômeno da metropolização no Brasil ultrapassa a existência das regiões metropolitanas legalmente definidas. De acordo com esse autor, as regiões metropolitanas podem ser consideradas como:

[...] áreas onde diversas “cidades” interagem com grande frequência e intensidade, a partir de uma interdependência funcional baseada na unidade das infraestruturas urbanas e nas possibilidades que esse fato acarreta para uma divisão do trabalho interna bem mais acentuada que em outras áreas (SANTOS, 1993, p. 75).

Em seguida, nos níveis B e C do grupo das Capitais Regionais, aparecem as aglomerações urbanas intermediárias, no qual o Brasil apresenta 20 núcleos classificados no nível B e 39 no nível C. No Nordeste, identificam-se nesses dois níveis 4 (quatro) e 8 (oito) aglomerações, respectivamente. As capitais regionais são caracterizadas por representarem os centros urbanos que se relacionam diretamente com o estrato superior da rede urbana nacional. Possuem capacidade de gestão em nível inferior ao das metrópoles e servem de destino para grande número de atividades por um conjunto numeroso de municípios, definindo a sua área de influência (IBGE, 2008).

Já no nível dos Centros Sub-regionais, estão representados os núcleos urbanos que desempenham atividades de gestão menos complexa e com áreas de atuação mais reduzida

(IBGE, 2008). No Brasil, foram classificadas 85 cidades no nível A e 75 cidades no nível B. Destes, estão na região Nordeste 25 cidades no nível A e 26 cidades no nível B.

É certo, porém, que se manifestam diferenciações regionais relevantes entre os centros urbanos classificados nos mesmos níveis de hierarquia. De fato, quando confrontamos esses núcleos em face dos níveis superiores, é possível perceber regiões em que alguns centros possuem número menor de municípios em sua área de influência, mesmo ocupando hierarquia superior. Todavia, por ocuparem áreas mais densas em produção e concentrarem maior diversidade da oferta de comércio e serviços, despontam como centros mais importantes (PORTO e MIRANDA, 2019). Além disso, a concentração da maior parte dos grandes aglomerados urbanos nas Regiões Sul e Sudeste faz com que a área de influência de cada um desses centros em tais regiões seja relativamente menor. Contudo, apresentam maiores articulações entre si quando confrontados com os centros de mesma hierarquia localizados nas demais regiões do país (IBGE, 2008).

Dessa maneira, podemos afirmar que onde existem redes urbanas constituídas por um maior adensamento econômico e populacional – resultantes de processos históricos diferenciados de formação e maior divisão do trabalho –, verificam-se uma distribuição mais regular dos centros urbanos e com pequenos intervalos entre os centros intermediários. Por sua vez, onde a rede urbana apresenta um caráter mais verticalizado, podemos perceber áreas com baixa ocorrência de centros urbanos intermediários entre os níveis de hierarquia e maior espaçamento entre eles. Nesse último caso, os núcleos de mais baixa hierarquia assumem algumas funções regionais importantes, além de estabelecerem relações ‘diretas’ com o estrato superior da rede urbana. Por essa razão, no Quadro 1.1, verificamos a alta quantidade de Centros Sub-regionais e Capitais Regionais no Nordeste.

Por fim, nos níveis inferiores da hierarquia urbana apresentados no Quadro 1.1 estão os Centros de Zona e os Centros Locais. Junto aos Centros de Zona estão as cidades de menor porte e atuação restrita à sua área imediata com subdivisões para os níveis A e B. Nos Centros Locais, identificam-se um conjunto numeroso de núcleos urbanos, sem subdivisões, com centralidade e atuação que não extrapolam os limites municipais, servindo apenas aos habitantes locais e com população bastante reduzida (IBGE, 2008). No Brasil, 95% dos municípios têm seus núcleos urbanos pertencentes a um desses dois níveis, sendo 85% entre os Centros Locais, dando o caráter disperso da ocupação do espaço nacional. Já no Nordeste, são 96% dos municípios, com 87% pertencente ao menor nível, acompanhando o que acontece em escala nacional.

A descrição anterior nos dá, portanto, os níveis hierárquicos do conjunto de cidades do Nordeste, conforme averiguado pelo IBGE (2008), estabelecido com base na capacidade de *gestão do território*²⁰ e pelas principais funções que desempenham. Utilizamos essa classificação para sistematizar as categorias de cidades distribuídas pelo território, refletindo a forma como aquela rede urbana está estruturada.

Mas, a abordagem focada apenas na classificação *formal* dos centros urbanos estaria incompleta, sobretudo, quando nos propomos a analisar determinados processos espaciais²¹. Falta-nos fornecer à análise uma perspectiva territorial dada pela relação dos núcleos urbanos com as suas respectivas regiões de influência e no âmbito das redes de cidades. Com isso, passamos a pensar mais nas interações e nas escalas territoriais, não nos detendo apenas nas hierarquias funcionais. O problema aqui, conforme havíamos apontado em nossa dissertação, é que a classificação hierárquica se tornou o produto quase que exclusivo da REGIC a ser manejado pelos diversos pesquisadores do tema (PORTO, 2016). Nesse sentido,

as investigações deixam de salientar o caráter mais dinâmico que as cidades exercem na rede, conforme as metodologias [que são] utilizadas. Assim, considerar tal caráter dinâmico evita reforçar um aparente “antimovimento” causado pela utilização de conceitos e classificações que não permitam diferenciar as condições em que tais cidades atuam ou ganham importância nas áreas em que estão situadas (PORTO, 2016, p. 114).

Estamos chamando a atenção para o fato de que, embora tais cidades exerçam seus diferentes níveis de centralidade, em muitos casos, elas não dispõem de *força* suficiente para influir decisivamente na dinamização de suas respectivas áreas de influência. Dito de outro modo, a classificação funcional das cidades não dá conta de caracterizar as condições econômicas e sociais do contexto em que estão inseridas (PORTO, 2016). A hierarquia dada pela REGIC é, por força da literatura existente sobre o tema, nosso principal ponto de partida. Isso porque, bem ou mal, vamos encontrar dinâmicas que são dadas a partir das áreas mais consolidadas, cuja hierarquia reflete a estruturação do território²².

No intuito de tentar contornar essas limitações e voltarmos a nossa análise para o caráter mais dinâmico²³ dessas redes de cidades, buscamos adotar a regionalização feita pelo

²⁰ Sobre a noção de gestão do território, ver IBGE (2008; 2014; 2020a).

²¹ Ver Corrêa (2006).

²² Sabe-se que existem limitações na capacidade explicativa dada pelas premissas da Teoria dos Lugares Centrais, mas, isso não exclui o fato de que, com certa regularidade empírica, os lugares estão distribuídos pelo território com diferentes tamanhos e funções, constituindo hierarquias.

²³ Dinâmico no sentido qualitativo de captação de mudanças na composição das atividades econômicas e dos serviços.

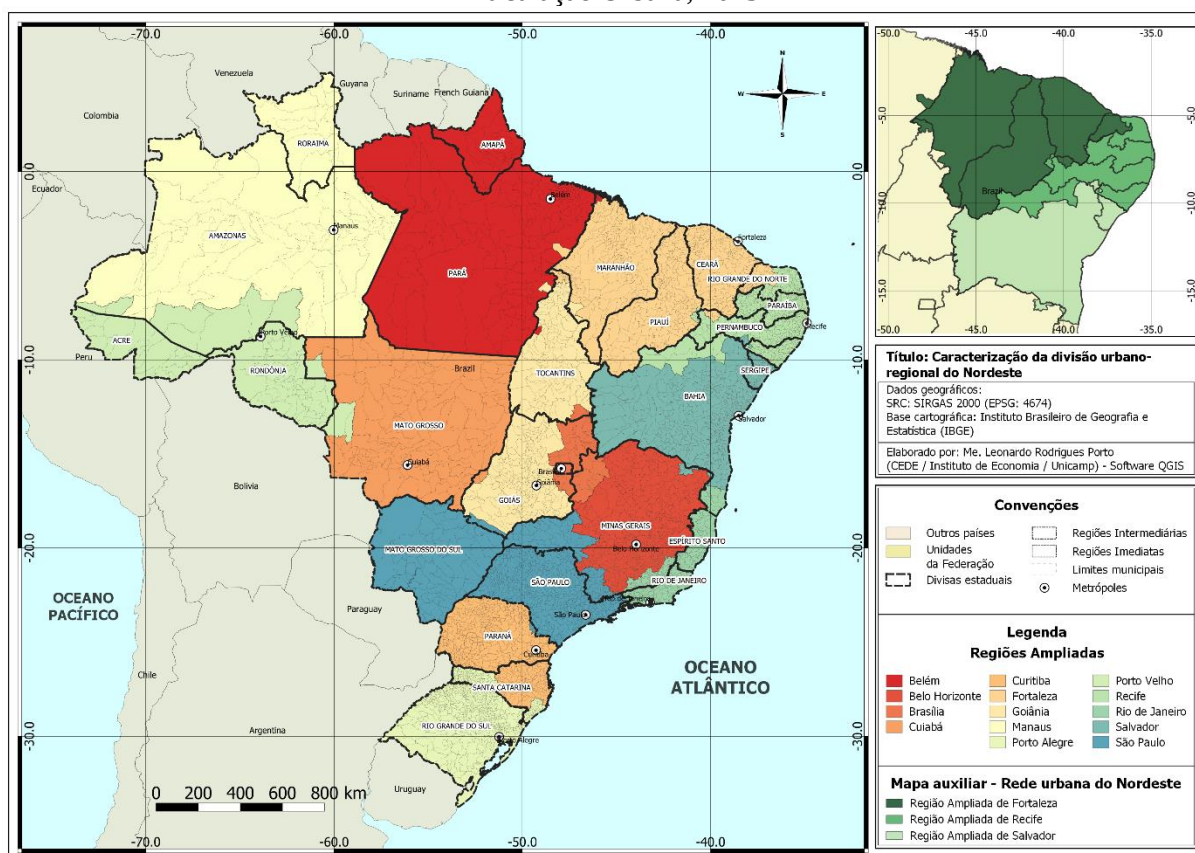
IBGE (2013a), para todo o Brasil, com o trabalho intitulado *Divisão Urbano-Regional*. Tomando essa divisão como referência, vamos procurar averiguar a formação daqueles elementos que constituem a hierarquia urbana nos diferentes espaços regionais.

De acordo com o IBGE (2013a), a divisão urbano-regional consistiu no último produto do Projeto Regiões de Influência das Cidades, iniciado em 2007, tendo como base o mesmo arcabouço conceitual-metodológico. Logo, trata-se apenas de um recorte territorial da rede urbana brasileira, ou seja, uma nova proposta de regionalização do espaço nacional. Leva em consideração a constituição de “espaços pautados numa organização em rede, onde os centros de gestão do território e os fluxos determinam as vinculações e o arranjo regional” (IBGE, 2013a, p. 3). Seus pesquisadores buscaram combinar o processo de urbanização e integração do mercado nacional, com o surgimento de estruturas verticais dentro da rede urbana brasileira, que fortalecem cidades e aglomerações urbanas como elementos fundamentais de centralidade urbana.

Com base em procedimentos operacionais específicos, o IBGE chegou a três diferentes níveis escalares de articulação do espaço, que abrangem todo o território nacional. Com isso, formaram-se regiões contíguas, fazendo abstração das múltiplas vinculações de cada município, enquadrando-os numa única unidade territorial. As escalas de referência utilizadas foram classificadas em: a) Regiões Ampliadas de Articulação Urbana; b) Regiões Intermediárias de Articulação Urbana; e c) Regiões Imediatas de Articulação Urbana, cujas escalas partem, respectivamente, do nível mais elevado de manifestação dessas articulações até o menor nível de atuação dos centros. Cada uma dessas escalas foi constituída a partir de uma cidade que comanda a região e procurando refletir processos históricos comuns de formação regional (IBGE, 2013a).

Nas Figuras seguintes (1.1, 1.2 e 1.3), podemos visualizar os limites territoriais de cada um dos três níveis de articulação urbano-regional para o Brasil, destacando-se a área correspondente à região Nordeste. Como já dissemos, esses limites definem as áreas de atuação das aglomerações urbanas, conforme a extensão e o alcance de sua influência (ou capacidade de *comando*). De certo modo, a adoção desse tipo de recorte territorial se mostra coerente com a necessidade de se especificar melhor o tipo de articulação que cada centro urbano desempenha em sua área de influência, em diferentes níveis escalares, conforme o seu grau de centralidade.

Figura 1.1 - Regiões Ampliadas: divisão urbano-regional do Brasil, segundo as Regiões Ampliadas de Articulação Urbana, 2013



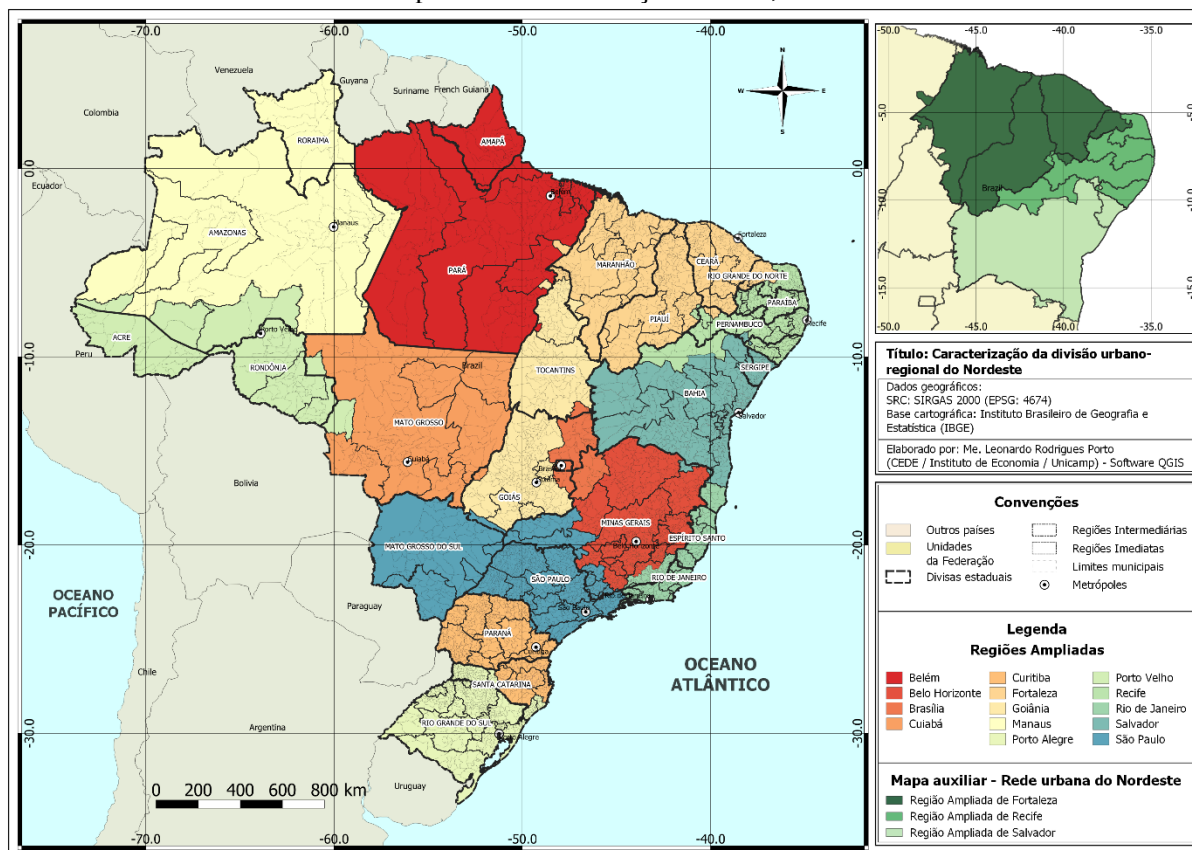
Fonte: IBGE, Malhas digitais 2015, disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais.html>; Pesquisa Regiões de Influência das Cidades, 2007 (REGIC); Divisão Urbano-Regional, 2012.

Além disso, a divisão urbano-regional fornecida pelo IBGE favorece a utilização de recortes espaciais específicos, tanto para a pesquisa acadêmica quanto para a definição de políticas públicas que não se limitam às tradicionais fronteiras político-administrativas e suas regionalizações próprias (PORTO, 2016). Estas últimas, embora relevantes, buscam atender aos mais diversos critérios de planejamento dos órgãos governamentais, os quais não correspondem, necessariamente, aos processos que estamos tratando aqui.

Não obstante, sua utilização tem como principal justificativa a definição de um recorte espacial bem circunscrito a orientar a coleta e a organização dos dados, pois permite a conformação objetiva das escalas espaciais investigadas nesta pesquisa. Observada apenas por esse critério, ela seria tão vantajosa quanto qualquer outra divisão existente²⁴, uma vez que nos possibilita a utilização abrangente dos dados secundários existentes.

²⁴ Estamos nos referindo às tradicionais microrregiões e mesorregiões ou às recentes regiões geográficas imediata e intermediária, que também conformam recortes territoriais nos mesmos níveis escalares que trabalhamos em nossa tese.

Figura 1.2 - Regiões Intermediárias: divisão urbano-regional do Brasil, segundo as Regiões Ampliadas de Articulação Urbana, 2013

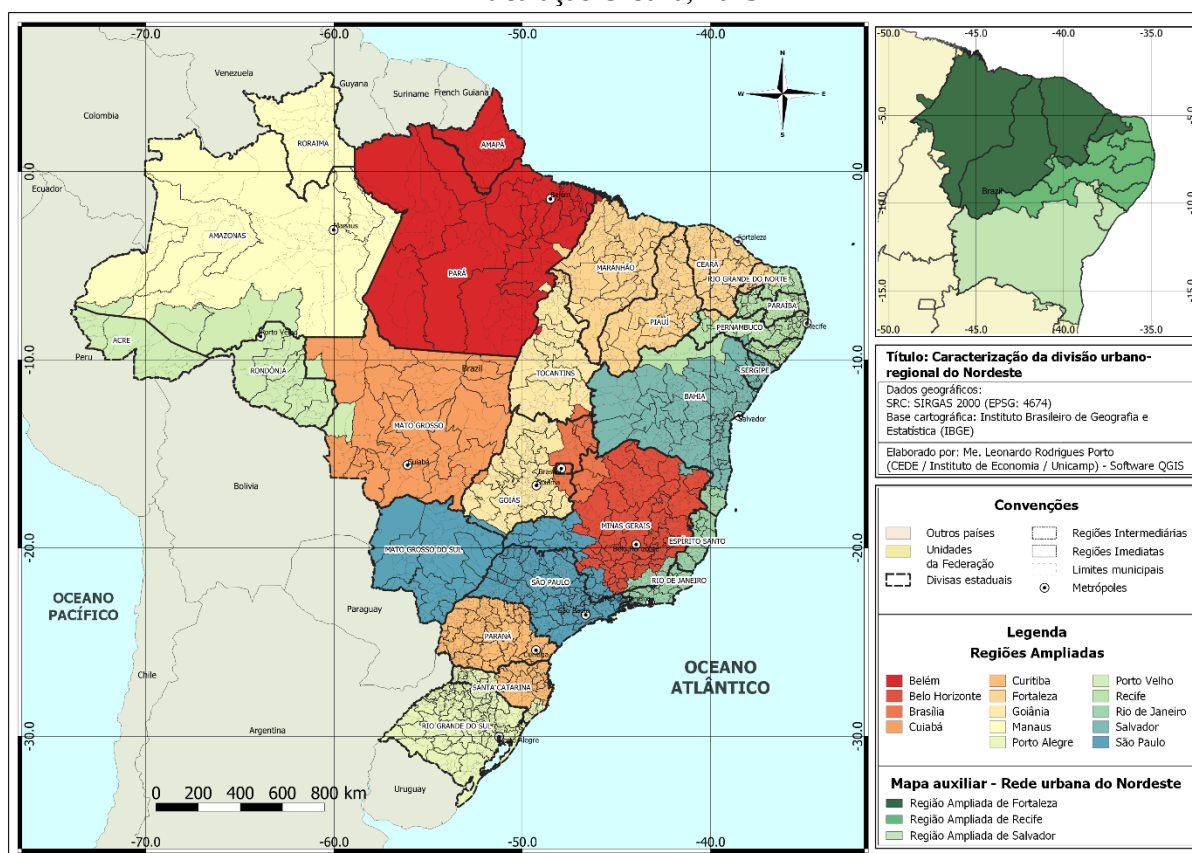


Fonte: IBGE, Malhas digitais 2015, disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais.html>; Pesquisa Regiões de Influência das Cidades, 2007 (REGIC); Divisão Urbano-Regional, 2012.

Cabe-nos, porém, fazermos as seguintes ponderações:

- Deve-se, sempre, problematizar os critérios de regionalização que enfatizem a predominância de “lugares centrais” presentes nesses tipos de divisões, em razão de suas limitações. De acordo com Egler *et al* (2011), esse tipo de abordagem implica na noção de espaços organizados em torno de um núcleo urbano principal que estabelece relações com o seu entorno ou região complementar;
- Faz-se necessário a confrontação entre o caráter estático (EGLER et al, 2011) dos dados utilizados e da metodologia apresentada pela REGIC em face ao caráter dinâmico das relações *intra* e *interurbanas*. A nosso ver, esse caráter faz com que as regionalizações tenham validade ‘curta’ no tempo, devendo ser constantemente revisadas, em função de novas dinâmicas urbano-regionais;
- A indicação de novas hierarquias urbanas ou de alterações na participação relativa das cidades dentro da rede urbana, que modificam o sentido das relações existentes, não é captada por esses trabalhos, em função de defasagens significativas.

Figura 1.3 - Regiões Imediatas: divisão urbano-regional do Brasil, segundo as Regiões Imediatas de Articulação Urbana, 2013



Fonte: IBGE, Malhas digitais 2015, disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais.html>; Pesquisa Regiões de Influência das Cidades, 2007 (REGIC); Divisão Urbano-Regional, 2012.

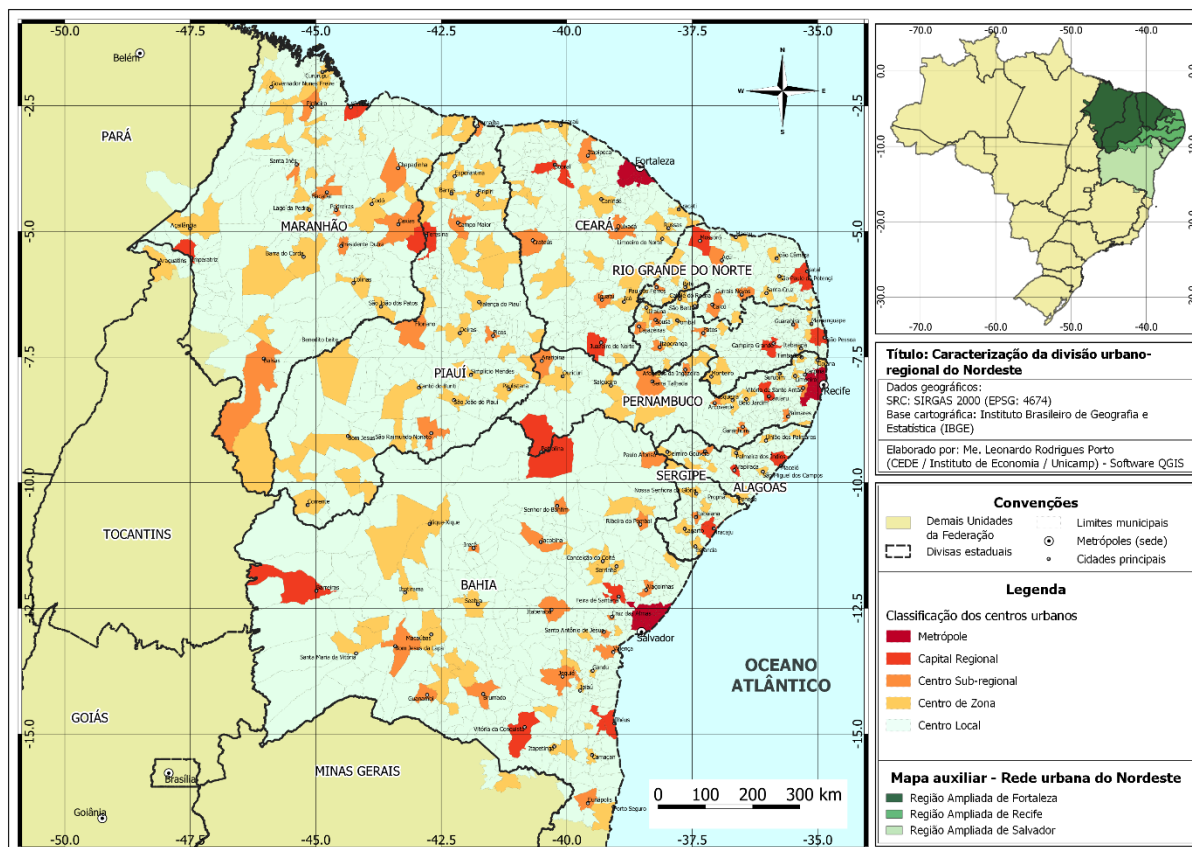
Temos percebido, no entanto, que a conformação espacial da divisão urbano-regional fornecida pelo IBGE está de acordo com determinados movimentos históricos que foram caracterizando os espaços sub-regionais. Isso aparece muito claro, pelo menos, para o caso do Nordeste na escala das regiões ampliadas. A delimitação da Região Ampliada de Salvador, por exemplo, se aproxima bastante do que era a antiga região Leste, composta pelos estados de Bahia e Sergipe. Também se assemelha às características apresentadas por Araújo (1995), em texto clássico no qual a autora se refere a esse grande subespaço do Nordeste, comandado por Salvador, conforme demonstraram Porto e Miranda (2020)²⁵.

Na Figura 1.4, procuramos explicitar a conformação espacial da área investigada, com base na configuração atual da rede urbana do Nordeste. O espaço urbano-regional nordestino estrutura-se a partir de suas três principais metrópoles e das articulações de seu conjunto regional de cidades, posicionadas em diferentes níveis de hierarquia. Pode-se perceber na figura que o conjunto de municípios analisados corresponde à quase totalidade dos territórios

²⁵ Ver também Singer (1968), com sua análise sobre a cidade de Recife-PE.

estaduais do Nordeste, além de alguns municípios situados no Pará, Tocantins e Minas Gerais. Como exceção temos alguns municípios do Maranhão e, sobretudo, a área localizada ao sul do Estado da Bahia²⁶ que, conforme a metodologia utilizada pelo IBGE, apresenta um conjunto maior de articulações com a rede urbana do Espírito Santo.

Figura 1.4 - Rede urbana do Nordeste: delimitação da área investigada e níveis de hierarquia dos centros urbanos



Fonte: Fonte: IBGE, Malhas digitais 2015, disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais.html>; Pesquisa Regiões de Influência das Cidades, 2007 (REGIC); Divisão Urbano-Regional, 2012.

Estamos nos referindo, portanto, a uma área de 1.545 km², equivalente a 18,2% do território nacional, onde estão compreendidos 1.797 municípios brasileiros, com população estimada em 56,3 milhões de pessoas, para o ano de 2015. No ano de 2010, o recenseamento apontou para um total de 53 milhões de pessoas vivendo nessa área, o que correspondia a 27,7% da população brasileira, com uma densidade demográfica de 34,3 hab./km² e grau de urbanização médio de 73,3%.

²⁶ Em razão da metodologia adotada em nossa pesquisa, vamos considerar esta área em separado da análise. Todavia, em alguns momentos, haverá a necessidade de nos referir ao conjunto dos nove estados nordestinos, com as variáveis e informações concernentes a sua delimitação oficial, em que estas municipalidades estarão escolhidas. Por esse motivo, nosso levantamento deverá abrir uma tabulação para os dados referentes à Região Imediata de Teixeira de Freitas, que corresponde àquela porção do território baiano.

No ano de 2015, o PIB nominal total dessa região foi de R\$ 743 bilhões, contribuindo com 14,1% do PIB nacional, pela ótica do produto. Em termos *per capita*, a região apresentou um valor médio anual de R\$ 14.972, ficando bem abaixo do PIB *per capita* do Brasil, que foi de R\$ 29.322 no mesmo ano. Com relação ao valor adicionado bruto (VAB), o setor Agropecuário contribuiu com 6,4% do produto interno à região, enquanto a Indústria foi responsável por 19,9%, naquele ano. Tiveram maior contribuição no VAB regional o setor de Serviços, exclusive administração pública, que representou 48,9% do produto regional, e os *Serviços de Administração, Segurança, Educação e Saúde Públicas e Seguridade Social*, com 24,9%. Este último, um traço marcante pelo seu maior peso na economia de grande parte dos pequenos municípios nordestinos.

1.2.2 Recorte temporal: as novas determinações da dinâmica urbano-regional no Brasil, pós-1980

Definimos como marcos temporais de nossa pesquisa o período compreendido entre o ano de 1990 até o final da década de 2010. Vale lembrar que a definição de nosso recorte temporal não tem por efeitos apenas a operacionalização da coleta de dados em nossa pesquisa. Também visa evidenciar os elementos de *periodização* que constituem o nosso objeto. Ou seja, a caracterização desse objeto se constitui tanto por sua dimensão espacial como por sua dimensão temporal ou, se quisermos, pela identificação de suas *particularidades históricas*.

Conforme nos alertara o professor Wilson Cano (2011b), o Brasil passou a verificar uma crescente subordinação e passividade de sua política econômica nacional, após encerrado um período de relativa autonomia na determinação de suas diretrizes políticas (1933-1979). Com isso, dentre outras consequências, novos elementos foram adicionados à dinâmica urbano-regional brasileira, configurando um novo conjunto de determinações da questão regional e urbana, pós 1980. A partir dos anos 1990, foram efetuados ajustes estruturais por meio da imposição de medidas liberais.

No que se refere às transformações mais importantes que ‘justificam’ a nossa periodização, destacamos:

- a) O *avanço de uma agenda neoliberal* iniciada com a eleição do governo Collor, em 1989, acompanhado da *deterioração fiscal e financeira dos entes federados* e a consequente queda do investimento público (CANO, 2011b). Nesse contexto, emergiram medidas de

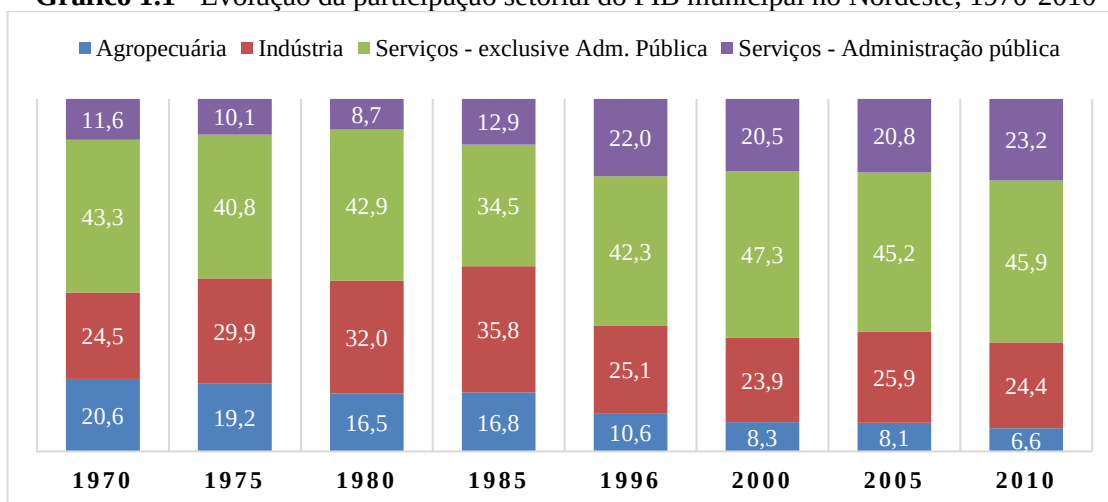
liberalização, privatização e modificações na forma de atuação do Estado, com as políticas de estabilização e a opção por políticas localizadas. Com isso, “feneceram as políticas de desenvolvimento regional” e acirrou-se a guerra fiscal (CANO, 2011b). De acordo com Macedo (2010), esse período se inaugura por um conjunto de ações políticas que visavam a “integração competitiva” da economia brasileira, condicionando a busca inevitável por articulações do tipo local-global, preconizada por atores que atuam e discutem o regional e o urbano;

- b) *A promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988* que, por força dos elementos de Estado Social presentes na Carta Magna, repercutiu com relevantes modificações estruturais na dinâmica urbano-regional do Brasil e, em particular, do Nordeste. Estamos nos referindo aos efeitos sobre a dinâmica urbano-regional da criação de novos municípios, da elevação do gasto público municipal e, também, do gasto social dos entes federados superiores, com a ampliação da seguridade social;
- c) *As modificações no padrão de crescimento da economia regional*, resultante dos dois elementos anteriores. Podemos verificar que, com a CF-1988, de um lado, e a queda do ritmo de crescimento da atividade econômica do país, de outro – dando lugar às chamadas “décadas perdidas” – verificou-se uma mudança estrutural no PIB dos municípios nordestinos. No Gráfico 1.1, evidencia-se a queda acentuada na participação dos setores primário e secundário e crescimento estável do setor terciário, mas com forte ampliação da participação do segmento da *administração pública e seguridade social*. O período de maior mudança é entre os anos de 1985 e 1996. Essa transformação é muito acentuada e evidencia o aumento da importância do setor de serviços ligados às atividades sociais do Estado, refletindo os compromissos assumidos com a CF (PORTO e MIRANDA, 2019). Ao mesmo tempo, até pelo menos o ano de 1985, o Nordeste ainda respondia por efeitos da maturação de investimentos iniciados com o II PND;
- a) *As modificações na estruturação da rede urbana do Nordeste*, em grande medida decorrentes dos efeitos sobre o nível inferior da hierarquia urbano-regional com a criação de novos municípios. O processo de redemocratização e a promulgação da CF proporcionaram um aumento de participação política da sociedade brasileira que estimularam a criação (emancipação) de novos municípios. No Gráfico 1.2²⁷,

²⁷ Para as demais grandes regiões do país, verificamos o seguinte: a região Norte aumentou em 50,7% o número de municípios, entre os anos de 1991 e 2010; o Sudeste aumentou em 16,5%; o Sul elevou-se em 36,1%; e o

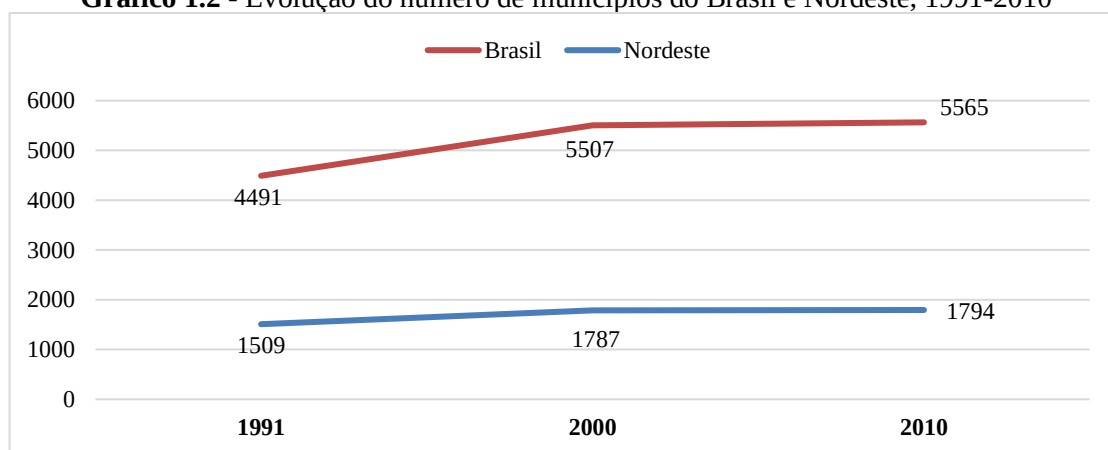
verificamos um aumento de 23,9% no número de municípios do Brasil, entre os anos de 1991 e 2010, contra apenas 18,9% no Nordeste no mesmo período. O maior crescimento ocorreu na década de 1990, quando o país registrou a criação de 1.016 novas municipalidades, sendo 278 no Nordeste.

Gráfico 1.1 - Evolução da participação setorial do PIB municipal no Nordeste, 1970-2010



Fonte: Extraído de Porto e Miranda (2019).

Gráfico 1.2 - Evolução do número de municípios do Brasil e Nordeste, 1991-2010



Fonte: IBGE/Censos Demográficos (1991-2010). Banco de dados agregados (SIDRA), Tabela 200.

Muito se firma a discussão sobre as pequenas municipalidades no Brasil pela ótica de sua fiscalidade. Porém, em termos federativos, pensamos que está em jogo o poder de decisão das administrações locais sobre os recursos que lhes são aportados (próprios ou via transferências intergovernamentais). Além disso, entendemos que a criação de municípios representa o surgimento de fatos urbanos locais completamente novos, com a instalação das

Centro-Oeste aumentou 23,0%. Em valores absolutos, a região Sul liderou com 315 novos municípios, vindo em seguida o Nordeste (+285), o Sudeste (+236), o Norte (+151) e o Centro-Oeste (+87).

instituições básicas da administração pública (prefeitura, câmara municipal, fóruns e cartórios) e a mudança de direção do sentido dos principais fluxos socioeconômicos regionalizados.

Em termos metodológicos, essa periodização também possibilita a adequada *comparação entre os períodos intercensitários* (1991-2010) no âmbito das diferentes unidades territoriais e escalas de análise investigadas. Nesse caso, a nossa menor unidade de análise é a do município, classificado e agrupado conforme sua posição na rede urbana, com o uso dos níveis de centralidade e da divisão urbano-regional, feitos pelo IBGE, tal qual apresentamos na seção anterior.

Por sua natureza, esse critério já nos permite contornar o problema da mudança de tamanho dos municípios quando da comparação intercensitária. Isso porque o sistema urbano é aqui considerado pelas funções que as cidades desempenham territorialmente e não pela faixa de tamanho populacional dos municípios. Por outro lado, há o problema da criação de municípios e de mudanças qualitativas do papel das cidades na rede urbana. Neste último caso, procederemos com a classificação da REGIC realizada no ano de 2007 (IBGE, 2008), retrocedendo-a no tempo e padronizando a análise temporal.

Já para o caso dos municípios que foram emancipados no período de análise, optamos por considerá-los apenas após sua emancipação. Esse procedimento se diferencia, por exemplo, daquele utilizado para a elaboração do Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD; IPEA; FJP; 2013), que considerava a área atual do município resultante dos desmembramentos de municípios anteriores como unidade de análise, desagregando os dados das unidades originais. Ao contrário, pensamos ser pertinente captar as modificações provenientes da criação de novos municípios no conjunto dos dados analisados. Isso não seria possível com aquela metodologia.

Trata-se, portanto, de identificarmos as regiões e os espaços onde as cidades estão localizadas atualmente. Em seguida, retrocedemos na análise temporal para compreendermos como se dinamizavam as hinterlândias em que as cidades se inserem. Feito isso, descrevemos as transformações pelas quais essas áreas passaram e que fizeram com que os núcleos urbanos surgissem e se afirmassem, configurando sua posição na rede.

1.3 A rede urbana sob uma perspectiva dinâmica e as mudanças na hierarquia urbano-regional

De acordo com o que expusemos até aqui, consideramos a rede urbana nordestina pela configuração que apresentava quando do início de nossa investigação. Dito de outro modo, tomamos como ponto de partida a forma como as redes de cidades do Nordeste estavam estruturadas e como se articulavam segundo diferentes níveis de sua hierarquia urbano-regional. Para tanto, utilizamos a pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC-2007) e seus produtos seguintes (IBGE, 2008; 2013a) servindo como referencial definidor dos recortes espaciais, dos níveis de hierarquia e de centralidade, bem como das relações espaciais internas à região.

Com essa proposta analítica, nos capítulos seguintes procuramos discutir a dimensão de um amplo conjunto de fenômenos e processos sobre os espaços regionais onde estão localizadas as diferentes cidades do Nordeste, retrocedendo na análise temporal com uma mesma classificação das cidades, a fim de compreendermos a sua dinâmica urbano-regional. Os recortes espaciais e agrupamentos que foram adotados nos permitiram avaliar as transformações pelas quais as hinterlândias passaram e que fizeram com que os principais núcleos urbanos fossem consolidando sua hierarquia e níveis de centralidade.

Além disso, pensamos ser necessário avançarmos com uma análise mais circunstanciada das características das redes de cidades no período que estamos estudando. Se, até aqui, esse conjunto de determinações analisadas permitiu que ilustrássemos as transformações da dinâmica urbano-regional do Nordeste, também, é preciso considerarmos as modificações correspondentes em sua própria hierarquia urbana – isto é, nos níveis de centralidade e nas funções desempenhadas pelas cidades. Assim, o objetivo desta seção é apresentar uma metodologia para avaliar as modificações na hierarquia urbano-regional do Nordeste e as configurações e tendências de suas redes de cidades.

Trata-se, portanto, de levantarmos alguns dos principais componentes da hierarquia urbano-regional consubstanciada pela presença de um conjunto de equipamentos e serviços distribuídos pelo território seguindo à lógica específica de estruturação dessa rede. Nesse sentido, a rede urbana é o nosso ponto de partida e ponto de chegada, isto é, partimos da sua configuração atual para entendermos como ela chegou até aqui e para ajudar a explicar a dinâmica urbano-regional do Nordeste.

Define-se teoricamente a rede urbana como a forma pela qual os centros urbanos estão espacialmente distribuídos e se articulam funcionalmente (CORRÊA, 2006), estabelecendo uma estrutura hierárquica entre si. Ao mesmo tempo em que a rede urbana resulta de como as cidades estão distribuídas pelo território é também ela que permite a organização espacial dos municípios brasileiros (BRITO e PINHO, 2015). Seu estudo passa, portanto, por entender como as cidades estão estruturadas pelo território e se articulam espacialmente em diferentes níveis de hierarquia urbano-regional, o que consubstancia as características econômico-espaciais de um determinado país ou região.

Vista dessa maneira, a rede urbana opera como uma espécie de “ossatura” por onde se dão os principais fluxos sociais e econômicos (PORTO, 2003). Podemos dizer que a necessidade de aglomeração de determinadas atividades leva à definição do formato da organização socioespacial. Isso significa que a maior ou menor capacidade de estruturar o espaço está relacionada com a organização dos sistemas produtivos. Em contrapartida, a estruturação desse espaço fornece os elementos “definidores do processo de produção e da sua associação com o território” (PORTO, 2003, p. 10), de modo que a rede urbana seria a “armadura da estrutura socioespacial” (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001).

Não obstante, quando nos referimos à rede urbana como “ossatura” ou “armadura da estrutura socioespacial”, é preciso identificarmos o conjunto de indicadores capazes de expressar a sua infraestrutura física, econômica e social e que permitem a viabilização dos fluxos como os de renda, de emprego e de investimento²⁸. Para tanto, é preciso considerar as especificidades das redes urbanas em países subdesenvolvidos, tal qual argumentava Santos (1981), comparativamente às de outros países com trajetórias diferenciadas de desenvolvimento econômico.

No caso dos países subdesenvolvidos, essas especificidades se manifestam pela “astenia geral das trocas”, pelo menor poder de compra ou pelo perfil do consumo de parte da população, bem como das distorções que são engendradas quando da introdução de elementos de modernização em partes dessa rede (SANTOS, 1981). Estamos nos referindo à dotação de novas estruturas, novos equipamentos e do crescimento e diversificação do setor terciário. Dessa forma, nesses países, as cidades desempenham o papel de centros de serviços em relação

²⁸ Esses indicadores também permitiriam viabilizar a análise da estrutura produtiva por seu complexo processo de circulação da produção, tanto no âmbito interno da região como pela sua articulação com o restante da economia, conforme estamos discutindo aqui. Os indicadores discutidos nesta tese foram escolhidos com a intenção de captar esse processo.

às suas regiões tributárias, cuja acessibilidade aos serviços é restringida por seus custos elevados ou por dificuldades de comunicação e transportes (SANTOS, 1981).

Por essa razão, o grau de integração entre os núcleos principais da rede urbana – sobretudo, as metrópoles – e desses núcleos com o restante do território teria um papel mais decisivo do que o conjunto de funções que desempenham individualmente (SANTOS, 1981). Ou seja, a integração socioespacial será mais ou menos completa conforme forem mais ou menos complexos e diversificados os vínculos entre as cidades. Por conta disso, a configuração regional de um sistema de cidades tem relações com o movimento mais geral das transformações econômicas e sociais. De acordo com Porto (2022b), os efeitos dessas transformações sobre a rede urbana decorrem de diferentes níveis de determinação – desde o global até os mais diretamente ligados às respectivas localidades, passando por mediações de outras escalas, em especial a escala nacional (BRANDÃO, 2006).

Desse modo, a já conhecida discussão sobre a fragmentação da economia e a constituição do espaço nacional ganha novos contornos quando vista sob a perspectiva de como está estruturada a rede urbana. Com efeito, é possível observarmos a ocorrência de condicionantes ou mediações que permitem avaliar a existência de um grau de coesão do espaço econômico nacional e, também, de suas dimensões políticas e sociais. Entendê-los passa por essa compreensão que buscamos trazer sobre o que é a rede urbana, bem como possibilita discutir o seu papel e as funções que exerce sobre o território.

Estamos nos referindo tanto às mediações que decorrem do pacto federativo (relações entre os entes nacionais e subnacionais) e/ou oriundas da organização e atuação do Estado brasileiro, como também ao movimento de integração do mercado nacional, que se deu no país ao longo do século XX (CANO, 1982; GUIMARÃES NETO, 1997). Esses dois fatores continuam a ser bastante relevantes para pensarmos a organização espacial brasileira, que não apenas apresenta uma enorme dimensão como permite um amálgama²⁹ cuja determinação se dá pela constituição de uma escala espacial que é a nacional.

Com efeito, a rede urbana se coloca, para nós, como uma escala privilegiada de análise no pensamento regional e urbano, mas também para as Ciências Econômicas como um

²⁹ Por amálgama também estamos referendando as noções de “ossatura” e de “armadura da estrutura socioespacial” citadas acima. Há, em todas essas expressões, uma manifestação comum sobre o entendimento do tipo de relação que a infraestrutura física, social e econômica da rede urbana representa. A rede urbana é, então, uma infraestrutura social, que permite o transporte de materiais, de pessoas, de mercadorias e de capitais, que deve ser percebida tanto por seu aspecto material como por ser um dado social (SANTOS, 2006).

todo. A questão, aqui, é a tarefa de enquadrar a sua escala aos outros níveis espaciais da análise, como é a escala do município e a da posição que seu centro urbano ocupa na rede urbana – ou seja, da região de influência das cidades. Mais complexo, ainda, é a articulação da rede urbana com a escala estadual, a escala regional – em nosso caso, da região Nordeste – e, em especial, com a escala nacional³⁰, em que pese os seus vínculos ou determinações extraterritoriais.

Com base no que é proposto por Santos (1981), podemos dizer que a dificuldade de integração em economias subdesenvolvidas implica que o espaço nacional sempre conviveu com algum grau elevado de “fragmentação”. Isso aparece tanto na forma de suas heterogeneidades produtivas, sociais e econômicas, como na manifestação de elevadas desigualdades regionais ou, ainda, pela estrutura vertical que as redes de cidades apresentam em diversas partes do território. Brandão (2006) também reforça essa percepção quando o autor demonstra que, ao longo do século XX, o país permitiu a construção de relativa coesão econômica, sem a necessária constituição de uma correspondente coesão política e social.

Em suma, por sua dimensão continental e formação socioespacial, o Brasil apresenta uma maior diferenciação das redes urbanas regionais. É possível identificarmos áreas com maior adensamento econômico e demográfico e outras com estruturas mais dispersas que, historicamente, foram repartidas entre centrais e periféricas³¹. Tal repartição é feita no sentido de apontar que a dinâmica dessas últimas eram, em grande parte, um reflexo das primeiras ou porque não conseguiam acompanhar o ritmo de crescimento, indicando que sua integração – ao centro dinâmico ou, de outro modo, à escala nacional – era mais ou menos frágil.

Desse modo, temos redes de cidades cujas estruturas refletem os diferentes processos de formação regional ou nacional. Torna-se, por isso, pouco produtivo discutirmos os formatos ideais da rede urbana, sobretudo, no que diz respeito à distribuição equilibrada dos

³⁰ A articulação entre as escalas espaciais ganha maior relevância num contexto analítico de globalização, de reestruturações produtivas nacionais e regionais, bem como do privilégio exacerbado que foi dada à **escala do local**. Este último, em grande parte proporcionado pelo avanço do neoliberalismo, que desvincula o problema do desenvolvimento econômico da questão nacional e da atuação do Estado. Como exemplo, temos o fenômeno da **guerra dos lugares**, relatada por Santos (2006, p. 180), em que esses são levados a não apenas usarem suas vantagens comparativas atuais como possibilitar novas, se quiserem atrair emprego ou riqueza. Nesse sentido, “*na batalha para permanecer atrativos, os lugares se utilizam de recursos materiais (como as estruturas e equipamentos), imateriais (como os serviços)*”, tendo que realçar suas virtudes específicas, que reforcem o caráter do local.

³¹ Tal divisão não corresponde à uma transposição da *teoria centro x periferia* elaborada pelo economista argentino Raúl Prebisch e que foi base para o desenvolvimento posterior do pensamento histórico-estrutural latino-americano. Nesse último caso, as mediações consideradas seriam de outro tipo, pois também remetem à outra escala de análise que é a escala dada pela divisão internacional do trabalho, isto é, da economia mundial.

seus componentes³². Não se trata de termos alguns sistemas urbano-regionais³³ com distribuição e configuração da rede de cidades que é estruturada e/ou equilibrada e outros sistemas que não o são. Em vez disso, verificamos que as estruturas bastante diferenciadas assumidas por essas redes são correspondentes à maneira como a economia e a sociedade foram se constituindo em cada região e à forma como essas regiões e cidades se integra(ra)m.

Cabe-nos, portanto, identificar os elementos que condicionam a configuração e conformam a evolução da rede urbana, a fim de captar o seu caráter dinâmico, tal como propusemos em outro trabalho (PORTO, 2016). Isso nos permite superar o viés estático presente nas principais investigações sobre a rede urbana conforme já apontado por Egler e outros (2011). Desse modo, de um ponto de vista sincrônico³⁴, temos a classificação dos centros urbanos dada pelo conjunto de funções que desempenham no território, na qual o IBGE (2008; 2020a) já vem realizando um longo trabalho de caracterização para o caso do Brasil. Por essa perspectiva, a rede urbana é vista apenas como um dado da realidade social, cujo estudo atual implica na descrição de sua constituição, das quantidades estatísticas e qualidades socioespaciais (SANTOS, 2006).

Por outro lado, se nos detivermos apenas nessa abordagem centrada na classificação funcional das cidades, perde-se o caráter social mais dinâmico que exercem dentro da rede, motivo pelo qual apontamos o caráter aparentemente estático de tal metodologia – uma espécie de “antimovimento” (PORTO, 2016). Claro, a análise das funções urbanas e de suas hierarquias é necessária e incontornável, pois as cidades têm uma dimensão (multi)funcional, assim como

³² Aqui, estamos nos referindo às teorias dos lugares centrais, dos fluxos centrais, à abordagem sobre a “lei de Zipf”, dentre outras. Uma explicação didática e sintética dessas abordagens pode ser vista em Lopes (2001). Isso também vale para o debate equivocado que se formou sobre “criar” centralidades no território para promover o desenvolvimento regional e urbano, conforme pode ser visto em Alban (2006).

³³ De acordo com Porto e Miranda (2020a, p. 10), “o sistema urbano, assim como a urbanização, sintetiza longos processos de transformações territoriais do país, cujas dinâmicas econômicas têm “forte papel indutor” (IPEA, IBGE, UNICAMP, 2001, p. 33). Um sistema urbano se constitui na junção das cidades e de suas áreas de influência (IBGE, 2008; 2020aa), com base em critérios de contiguidade espacial e de relações funcionais entre as cidades. O conjunto de diversos sistemas urbano-regionais conforma a rede urbana brasileira, que expressa o modo como as cidades articulam fluxos sociais e econômicos pelo território nacional (IPEA, IBGE, UNICAMP, 2001; CORRÊA, 2006)”.

³⁴ Utilizando-se esse critério, podemos observar a evolução da rede urbana nacional em mais de cinquenta anos, bem como avaliar as suas tendências, dado que desde os anos 1960 o IBGE divulga sistematicamente a classificação funcional das cidades brasileiras e a sua hierarquia urbana, caracterizando a rede urbana nacional. Até o presente já foram realizados 5 estudos como a REGIC, sendo que a mais recente ocorreu no ano de 2018. Não quer dizer, no entanto, que pesquisas desse tipo não eram feitas anteriormente. Aliás, essa longa tradição tem possibilitado o “delineamento da área de influência das cidades [brasileiras] além de elucidar a articulação das redes no território. Contudo, [foram pesquisas que atendiam principalmente] a determinadas necessidades governamentais, como foi a divisão do país em microrregiões funcionais, em finais da década de 1960” (PORTO, 2016, p. 105).

há as próprias funções exercidas pelas redes de cidades. Nesse sentido, a crítica à exclusividade da perspectiva sincrônica sobre a rede urbana não pode deixar de considerar o conjunto de funções desempenhadas pelas cidades e a dinâmica e hierarquia urbano-regionais que emergem daí.

Já para avançarmos em relação ao caráter dinâmico das cidades, também é necessário termos uma perspectiva diacrônica, a fim de conseguirmos identificar os centros urbanos que têm presença mais ativa nas regiões e a que se deve seus ganhos ou perdas de importância. De acordo com Santos (2006, p. 177), numa perspectiva diacrônica a rede urbana é um processo, o que requer sua “reconstituição histórica” a fim de entendermos a evolução dos lugares como uma totalidade. Com efeito, a dinâmica da rede urbana se manifesta, sobretudo, pela forma na qual, ao longo do tempo e em diferentes lugares, as cidades assumem uma amplitude de tamanhos e de novas funções, permitindo constituir hierarquias e processos de re-hierarquização.

Essa dinâmica sobressai-se, ainda mais, quando consideramos a maior complexidade e diversidade do processo de urbanização. De acordo com Santos (1993), por exemplo, desde finais dos anos 1970, a urbanização brasileira registra a mudança de conteúdo dos pequenos centros urbanos e a multiplicação de diferenças entre cidades que estariam no mesmo nível “hierárquico”, em especial, as cidades médias³⁵. Para o autor, tais diferenciações seriam decorrentes do perfil produtivo³⁶ dos lugares e das necessidades de atender ao consumo local, seja por meio de bens intermediários (consumo produtivo) ou com os bens finais (consumo consultivo).

Em contrapartida, tais processos não seriam homogêneos pelo território, dado que em áreas cuja divisão do trabalho fosse menos densa, verificaríamos o acúmulo de funções numa mesma cidade e uma distribuição espacial dos núcleos de hierarquia intermediária bem mais espaçada uns dos outros (SANTOS, 1993). Nos deparamos, então, com a emergência de áreas de maior dinamismo econômico e demográfico e a presença de lugares cada vez mais especializados que permitem o aprofundamento da divisão espacial do trabalho, caracterizando

³⁵ Trabalhamos com a definição de Sposito (2006, p. 144) que trata as cidades médias como aquelas que desempenham papéis intermediários no âmbito das redes urbanas. A autora nos lembra, ainda, que essas cidades já não podem ser analisadas apenas na perspectiva de suas áreas de influência ou na relação subordinada às cidades hierarquicamente superiores. Antes, é preciso operar com um complexo movimento entre as escalas espaciais – *interescalaridade* – de maneira a captar a multiplicidade de relações que elas estabelecem.

³⁶ De acordo com Santos (1993), esse processo decorre do avanço do que denominou de “meio técnico-científico” ou “técnico-científico-informacional”, que provocaria um movimento de especializações regionais, responsável pela diferenciação entre as cidades.

alguma *seletividade* espacial. Ao mesmo tempo, também verificamos a ocorrência de regiões de ocupação mais ou menos antiga cujos centros urbanos acumulam funções e, por isso, encontram-se distribuídos de maneira mais espaçada pelo território. Embora, nesse último caso, não se trata de atraso, mas da forma como os processos de modernização são incorporados nessas porções do território.

Esses elementos conformam o percurso analítico que procuramos fazer nesta tese para compreender os componentes estruturais da dinâmica urbano-regional do Nordeste. Em nosso percurso de pesquisa, passamos por aqueles elementos que formam a base material e que viabilizam o processo de produção – isto é, os “fatores de produção” – na região, depois passamos a discutir a interdependência dos setores produtivos e as suas determinações dadas a partir de diferentes escalas espaciais. O outro elemento gerador desse percurso foi o do processo de urbanização e o que ele representa para a formação nacional e a constituição dessa escala. Cano (2011b) definiu bem essa agenda de pesquisa ao tratar das “novas determinações da questão regional e urbana” no país, a partir dos anos 1980.

Guiados por uma abordagem histórico-estrutural, esse percurso nos leva a tomar a rede urbana por uma perspectiva diacrônica e sincrônica, isto é, por sua dinâmica e pela identificação dos seus agentes dinamizadores. Já havíamos avaliado a hipótese inicial de que a Administração Pública, com seu gasto e pela prestação de serviços, constitui-se num importante agente dinamizador de determinadas redes de cidades do Nordeste, como é o caso da área de influência de Vitória da Conquista, na Bahia (PORTO, 2016). Entretanto, embora confirmada, tal hipótese não é válida para toda a região, razão pela qual passamos a trabalhar com a noção de dinâmica urbano-regional (PORTO, 2022b), no intuito de entendermos os diferentes fatores e agentes que contribuem com esse movimento na região.

A relevância desse procedimento consiste em apontar a multiplicidade de fatores que dinamizam os vários “nordestes” – conforme dizia Araújo (1995) – e que nos levam a pensar em “diferentes temporalidades de cada uma das (sub)regiões do Nordeste”³⁷. Eis o que estamos tratando como uma perspectiva diacrônica. Para lidarmos com ela, ao longo desta tese,

³⁷ O trecho entre aspas é uma citação informal com base no que costumava nos dizer o prof. Wilson Cano – entre um cafezinho e outro nas dependências do Instituto de Economia da Unicamp – toda vez que nos perguntava sobre o andamento de nossa tese. Ali mesmo, o prof. Wilson Cano começava gentilmente a nos orientar no que diz respeito a como proceder com a pesquisa. Esse argumento, no entanto, é referendado em vários textos do autor citados em nossa tese. Santos (2006), por sua vez, também apontou a ocorrência de *tempos rápidos e tempos lentos*, isto é, de subespaços do território cujo envelhecimento é mais rápido que outros, desde que essas áreas não encontrem meios de se atualizar, isto é, de incorporar aquele ritmo de transformações que é dada em outras escalas e/ou produzida por agentes específicos – que não são homogêneos nem presentes uniformemente em todo o território.

colocamos algumas questões norteadoras, tais como de que maneira caracterizar a ascensão de novas cidades que dão o padrão histórico de constituição da rede urbana? Nesse movimento, é possível identificarmos a formação de novos arranjos urbanos que modificam o sentido dado pela hierarquia tradicional metropolitana e que são capazes de alterar a lógica da interiorização de determinados processos produtivos? Isto é, esses arranjos formam novas centralidades?

Para tentar respondermos algumas dessas reflexões é que precisamos nos debruçar sobre as características e tendências da hierarquia urbano-regional brasileira e, em especial, da região Nordeste. Tal configuração é dada pelo nível de centralidade das cidades e, também, pelas relações que esses núcleos estabelecem com as suas respectivas regiões de influência, estabelecendo um caráter territorial aos distintos processos espaciais. A classificação feita pelo IBGE é fundada no conjunto de funções desempenhadas por cada centro urbano e seus níveis de centralidade, o que corresponde à noção convencional de hierarquia urbana. Dessa maneira, as REGIC's têm por mérito:

[...] o delineamento de áreas de influência dos centros urbanos brasileiros, elucidando alguns aspectos da articulação das redes no território, cujos resultados permitiram definir uma hierarquia entre as cidades. Em seus microdados, a diversidade de informações permite uma variedade muito grande de análises. Por isto, o IBGE (2008) afirma que a abordagem dos diversos temas pode ser feita de diferentes formas e em várias escalas do território nacional (PORTO, 2016, p. 115).

Não obstante, isoladamente, a metodologia das REGIC's não permite captar os processos que justificam esses ganhos e perdas de centralidade nas diferentes porções do território nacional, em especial, nas áreas não-metropolitanas com maior ou menor densidades econômica e demográfica (PORTO, 2016). Cabe-nos, portanto, associá-la com uma perspectiva diacrônica, a fim de que possamos identificar os arranjos urbanos³⁸ que se formam em diferentes contextos regionais dando novos sentidos hierárquicos à rede urbana.

Com efeito, estamos nos referindo a um processo qualitativo de mudanças na composição de atividades econômicas e dos novos equipamentos e serviços pelo território que (re)condicionam os papéis exercidos pelas cidades na rede, ainda que apenas regional ou localmente. Queremos dizer que as cidades modificam as formas e funções como atuam, cabendo diferenciá-las em que seus ganhos/perdas de importância se dão nos contextos em que estão situadas.

³⁸ Ver o trabalho de Moura (2009) sobre a constituição de **arranjos urbano-regionais** relacionados às principais aglomerações urbanas do país e a perspectiva de Miranda e Gomes Jr. (2017) que, baseados em Moura (2009), propõe verificarmos a ocorrência de **arranjos urbano-intermediários**.

Para tanto, devemos utilizar um conjunto de indicadores que possam captar esse movimento sem, contudo, atribuir papéis a essas cidades dos quais elas não são capazes, efetivamente, de realizar. Ou seja, em que pese os vários níveis de centralidade entre as cidades do Nordeste, como podemos averiguar se elas possuem força suficiente para influenciar na dinamização de seus espaços urbano-regionais? Essa, no fundo, é a preocupação de nossa pesquisa. Mas, deve passar pela compreensão de como as cidades da região estão organizadas e de como se comporta(ra)m os fatores – ou variáveis – que são considerados na definição de sua hierarquia urbano-regional.

Trata-se, portanto, de operacionalizar essas variáveis numa perspectiva diacrônica. Em nossa dissertação de mestrado, já havíamos antecipado que esse tipo de método não se trata de uma (re)atualização da classificação da rede urbana regional³⁹, mas de identificar os movimentos que permitiram os ganhos e perdas de centralidade junto a algumas das variáveis utilizadas para chegar a essa centralidade (PORTO, 2016). Tais movimentos, além disso, conformam as estruturas dessas redes de cidades – horizontais ou verticalizadas –, podendo servir de reforço às antigas centralidades ou para o surgimento de novos papéis funcionais e/ou novas centralidades (PORTO, 2016).

1.4 O ajuste das escalas e o sentido das determinações econômico-espaciais do Nordeste

Uma vez definidos nosso recorte espacial e dimensão temporal, coloca-se agora o problema de como avaliar as múltiplas determinações econômico-espaciais de um país como o Brasil, buscando captar seus reflexos sobre a estrutura socioeconômica do Nordeste. Tal exercício tem por justificativa a necessidade de se ampliar a compreensão dos fatores que influenciam as mudanças econômicas e sociais operadas na região no período analisado, contribuindo para a configuração da sua dinâmica urbano-regional.

Esse procedimento decorre do próprio método histórico-estrutural e busca, ainda, uma maior ênfase em sua abordagem multiescalar que, conforme Brandão e outros⁴⁰, é um traço

³⁹ Os diferentes sistemas urbano-regionais formam uma rede urbana que é nacional (IPEA, IBGE, UNICAMP, 2002), de modo que só um estudo nacional permitiria essa atualização. Por outro lado, quando nos referimos às redes de cidades, queremos apontar a multiplicidade e diversidade dessa rede nacional.

⁴⁰ Brandão, Fernandez e Ribeiro (2018) apontam a importância significativa do pensamento social latino-americano, destacando-se sua contribuição para o entendimento da escala nacional, mediante a economia mundial.

característico do pensamento social e estruturalista latino-americano. Nesse sentido, entendemos que a investigação de diferentes regiões – em nosso caso, mais centrado na escala da rede urbana – nos ajuda a identificar distintas dinâmicas territoriais do país e permite captar os efeitos contraditórios do processo de desenvolvimento econômico (SINGER, 1968). A análise histórico-estrutural, a seu turno, possibilita caracterizar períodos dessa dinâmica, bem como as suas determinações, suas modificações e a diferenciação de seus efeitos. Em última instância, isso nos ajuda a demonstrar como a economia se manifesta no espaço.

De acordo com Cano (2011b), a partir dos anos 1980 houve um enfraquecimento das principais determinações da dinâmica urbano-regional verificadas no período anterior (1930-1980), que era, em grande parte, influenciada pelas políticas macroeconômicas, pelas políticas regionais de desenvolvimento e pelo próprio movimento da industrialização nacional. Ao passo que esses fatores perderam seu potencial dinâmico, os novos elementos que emergiram modificaram o caráter da urbanização brasileira e os sentidos de sua dinâmica urbano-regional, com alguns efeitos de âmbito nacional e outros específicos a cada região.

Cano (2000; 2011b; 2017) já vinha nos alertando sobre a crescente subordinação e passividade da política econômica nacional brasileira, após encerrado um período de relativa autonomia na determinação de suas diretrizes políticas. Os anos 1980 marcaram-se pela grave “Crise da Dívida”, que deteriorou a capacidade financeira e de planejamento do Estado, associado com o baixo nível de crescimento econômico da década e a forte aceleração inflacionária. A partir dos anos 1990, efetuou-se um conjunto de ajustes estruturais por meio da imposição de medidas liberais, que visavam aprofundar os processos de valorização financeira e de reestruturação produtiva. O país abdicou de sua “soberania nacional no desenho, implementação e manejo da política econômica” (CANO, 2011b, p. 35).

A maneira como esse “conjunto de novas determinações” afeta a dinâmica urbano-regional do Nordeste implica que esses fenômenos estão relacionados e subordinados no espaço em diversas escalas com diferentes *níveis de determinação*⁴¹, cabendo estabelecer as articulações existentes entre eles (EGLER, 1991). Nesse sentido, a complexidade da economia

Não obstante, os autores defendem a necessidade de se “dialogar com o Norte”, a fim de se aprofundar a discussão teórica sobre as *escalas espaciais*. Embora estejamos de acordo com essa relevância do debate acadêmico, buscamos destacar que temos reunidas contribuições significativas dentro da tradição latino-americana capazes de dar explicações teóricas, práticas e históricas de nosso desenvolvimento – passado e recente –, com sua dimensão espacial e multiescalar. Os próprios autores citados figuram entre essas contribuições.

⁴¹ De acordo com Egler (1991 p. 231, grifo nosso), “a necessidade de compreender a espacialidade da dinâmica geral do capitalismo, sem perder de vista as especificidades do local, impõe que se estabeleçam distinções entre as escalas geográficas ou entre os *níveis de análise espacial*, precisando-os como *instrumentos interpretativos do processo de desenvolvimento desigual do capital em sua dimensão territorial*”.

capitalista contemporânea requer o conhecimento de seus principais elementos constitutivos e de como esses se inter-relacionam e se manifestam em diferentes espaços regionais. Além disso, destacamos a importância de se dialogar com os processos históricos de estruturação e de reprodução da sociedade, que também compõem os elementos da dinâmica urbano-regional.

A investigação que empreendemos nesta tese busca se referir, então, à noção de sistema econômico nacional e/ou do seu aparelho produtivo, que é uma das formas que a categoria de totalidade pode assumir nesse contexto. Ou seja, estamos nos referindo ao *todo* a que pertence a dinâmica urbano-regional do Nordeste. A região está integrada a esse aparelho produtivo e se vincula às múltiplas relações internacionais, refletindo as transformações do capitalismo, das quais se dão muitas das determinações a que nos referíamos.

Dessa forma, nosso percurso de pesquisa buscou, por um lado, demonstrar os condicionantes “internos” à região, relacionados a seus fatores básicos de produção e às condições das suas forças produtivas. Por outro lado, esses condicionantes estão dados, também, pela maneira como o Nordeste se articula com aquela totalidade. Logo, também buscamos avaliar os efeitos decorrentes do movimento da economia global e das políticas macroeconômicas adotadas no Brasil após 1990. Há que se discutir, ainda, as próprias transformações na estrutura e na dinâmica do capitalismo contemporâneo, em curso desde os anos 1970. Em especial, o *padrão sistêmico* fortemente baseado na riqueza financeira (BRAGA, 2000; COUTINHO e BELLUZZO, 1996) levanta questões cujos processos e efeitos precisam ser mais bem avaliados no âmbito das economias regionais e em termos do desenvolvimento econômico⁴².

O debate feito até aqui nos remete a dois aspectos que merecem maior atenção, a fim de evidenciar a forma como tais elementos são incorporados na análise que estamos empreendendo nesta tese. Em primeiro lugar, os fatores que estamos discutindo ajuda-nos a demarcar os elementos de periodização do objeto de pesquisa, fazendo-se um de seus elementos constitutivos, tal qual discutimos na seção 1.1. Por sua vez, para proceder com a investigação, precisamos operar um complexo movimento analítico de mudança das escalas espaciais entre os capítulos e, às vezes, dentro de cada capítulo.

⁴² A questão ambiental também se agrava bastante no período, reflexo direto – mas não exclusivo – do modelo de crescimento verificado com a expansão do agronegócio, que elevou a extensão dos desmatamentos e a contaminação de bacias hidrográficas. Este é outro tema que não podemos mais desassociar das questões relacionadas ao que estamos tratando neste capítulo.

Com isso, no que diz respeito ao tratamento dado às escalas de análise, decorre-se o fato de que a dinâmica social do espaço reflete a articulação de escalas distintas, cujos movimentos podem apontar, muitas vezes, para direções opostas (EGLER, 1991). Com base nesses elementos,

A questão das escalas é fundamental para a construção do raciocínio geográfico ou espacial. Não se trata de analisar o mesmo fenômeno em escalas diferentes [...], mas compreender que são fenômenos diferentes porque são apreendidos em diferentes níveis de abstração (EGLER, 1991, p. 232).

Não se trata, portanto, de operar com simples mudanças das quantidades e das agregações estatísticas que distorceriam a ordem e a dimensão dos processos, mas da tentativa de identificar a ordem de forças e fatores capazes de influenciar o ritmo das transformações, na economia e na sociedade, verificadas em nosso objeto de pesquisa.

Capítulo 2 – TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO, ECONOMIA BRASILEIRA E POLÍTICA ECONÔMICA PÓS-1990

Com base na noção apresentada no final do capítulo anterior a respeito das múltiplas determinações econômico-espaciais de um país como o Brasil e, em especial, sobre seus reflexos na estrutura produtiva da região Nordeste, neste capítulo, buscaremos ampliar a compreensão sobre fatores macroestruturais que influenciam as mudanças econômicas e sociais operadas na região. Nossa ideia é compreender como esses fatores contribuem com a configuração da dinâmica urbano-regional.

Para procedermos com a análise, fizemos uma revisão de literatura que resgata as principais transformações da economia mundial, das estratégias nacionais de desenvolvimento e dos rumos e transformações da economia brasileira. Isso nos levou a uma discussão que perpassa os seguintes elementos: a) uma reflexão mais geral sobre a natureza e a dinâmica do capitalismo contemporâneo; b) uma discussão sobre as estratégias adotadas por diferentes países, configurando suas trajetórias nacionais recentes; c) e a análise de qual foi a trajetória brasileira, consubstanciada em suas escolhas de política econômica e de quais as manifestações dessa trajetória sobre as partes do território nacional⁴³.

Dessa maneira, entre as principais questões que organizam a discussão deste capítulo, estão: 1) quais foram as principais transformações que a economia capitalista passou nos últimos cinquenta anos? 2) como essas transformações afetam a dinâmica capitalista e de que maneira isso afeta o desempenho e o desenvolvimento das economias nacionais? 3) e, mais particularmente relacionado com nosso objetivo específico, qual foi o padrão de crescimento econômico brasileiro e do Nordeste diante dessas transformações e do tipo de inserção de sua matriz produtiva na nova divisão internacional do trabalho?

Após discutirmos, na próxima seção, o atual padrão sistêmico de riqueza financeira do capitalismo contemporâneo e a sua influência sobre as estratégias de desenvolvimento dos países centrais e periféricos, faremos o debate sobre a trajetória da econômica brasileira desde os anos 1980 (seção 2.2), suas escolhas de política econômica e os efeitos de um modelo

⁴³ Em face desse levantamento, no Capítulo 3, pudemos efetuar uma análise mais apurada de dados secundários relacionados às estruturas produtivas das regiões brasileiras – do Nordeste, em particular –, para o período analisado e que respondem a essas trajetórias nacionais e à transformação do capitalismo contemporâneo.

macroeconômico neoliberal que vige desde os anos 1990. Por fim, buscamos refletir sobre as determinações da dinâmica urbano-regional no capitalismo contemporâneo (seção 2.3).

2.1 Padrão sistêmico de riqueza financeira e estratégias nacionais de desenvolvimento

Nesta seção buscamos refletir sobre a estrutura e a dinâmica do capitalismo dado um novo padrão sistêmico de riqueza. Os elementos aqui apontados remetem à própria discussão da *natureza* e da *dinâmica* do capitalismo contemporâneo e de suas principais transformações estruturais verificadas ao longo das últimas cinco ou seis décadas. Para nós, essa é uma questão cujos processos e efeitos precisam ser mais bem avaliados no âmbito do que ocorre na atividade econômica das regiões brasileiras e em termos do seu desenvolvimento econômico.

No que se refere às transformações estruturais, Serfati (2011) identificou fortes inter-relações entre o setor produtivo e as finanças. O autor destaca o papel das grandes corporações transnacionais (TNCs, na sigla em inglês), que se baseiam na centralização e comando sobre os ativos financeiros e levam a uma estrutura organizacional (*holdings*) que se ajusta ao seu modo de ser. Desse modo, as TNCs passaram a operar como os *loci* dos processos globais de valorização, redefinindo o caráter do comércio internacional e da produção, bem como a forma em que as empresas *não financeiras* interagem com as *financeiras*.

Mas, a dinâmica do capitalismo contemporâneo não se limita aos papéis exercidos pelas grandes corporações. Os processos relativos à maior dominância das finanças repercutiram na emergência de um novo padrão sistêmico de riqueza (BRAGA, 2000; BRAGA *et al*, 2017). No âmbito dos grandes capitais centralizados, é o poder financeiro – dado pela grande concentração e centralização de capital na forma de finanças, via fusão de capitais (TAVARES e BELLUZZO, 1980) – que explica o poder das TNCs e, também, da *macroestrutura financeira*⁴⁴ que emerge daí. Com a ênfase na crescente ‘polarização’ entre o

⁴⁴ Essa *macroestrutura financeira* emerge com os capitais centralizados se comportando como centros de comando financeiro, estabelecendo e definindo as estratégias de concorrência tanto em âmbito técnico-produtivo como monetário-financeiro (BRAGA, 2000). Além disso, deve-se notar que o campo monetário-financeiro ao nível das grandes corporações se dilatou a ponto de permitir a hipótese de que ao lado da formação da Renda Nacional existe a formação de algo como a Capitalização Financeira. Ou seja, a acumulação ampliada da riqueza financeira tornou-se um traço sistêmico do capitalismo contemporâneo. Nessa perspectiva, “a *capitalização financeira* e a *liquidez* impõem-se como normas de cálculo devido a que o lucro derivado dos investimentos produtivos é

capital *como propriedade* e o capital *em função*, Chesnais (2016) apontou⁴⁵ para o profundo entrelaçamento global entre bancos, indústrias transnacionais, corporações de serviços e os grandes rentistas que operam em escala global.

Um dos sintomas dessas transformações é a maior preocupação com a estabilidade monetária e financeira, tornando-se a tônica do debate teórico e político dominante, que tem por mote a busca por um sistema *sem colapso*, mas *sem desenvolvimento* (BRAGA, 1996). Nesse sentido, a dinâmica capitalista apresentaria uma *relativa autonomia*⁴⁶ dos movimentos de valorização financeira e de expansão da riqueza mundial. Em contraste, se verifica o declínio das taxas de crescimento das economias nacionais, o aumento do desemprego estrutural, os processos espúrios de *desindustrialização* de economias periféricas e a significativa redução da capacidade dos seus Estados nacionais conduzirem suas políticas econômicas.

Essa redução da capacidade de atuação dos Estados nacionais se mostra, mais concretamente, pelo “sequestro” da política econômica, em que se abdica da soberania no seu “desenho, implementação e manejo”, passando a orientar-se pela preocupação com a estabilidade financeira e para garantir os processos de reestruturação produtiva em curso (CANO, 2000). Isso se evidenciou na crise financeira internacional de 2008, quando os Bancos Centrais e Tesouros Nacionais das principais economias mundiais não remediaram esforços em defesa da sustentação do valor dos ativos financeiros (BRAGA, 2009; BRAGA *et al*, 2017), sob a premissa de resguardar a economia de um colapso do sistema⁴⁷.

Em certo sentido, o dado quantitativo mais evidente das transformações estruturais que o capitalismo vem sofrendo desde finais do século XX refere-se à enorme ampliação dos

fundamentalmente uma categoria sob expectativas e, também em razão da natureza mesma do capital e sua dupla dimensão – produtiva e monetário-financeira” (BRAGA, 2000, p. 218).

⁴⁵ O autor reconstituiu os processos que foram estabelecendo as relações entre finanças e indústria em algumas das principais economias capitalistas: Alemanha, Estados Unidos, Inglaterra e França (CHESNAIS, 2016).

⁴⁶ Este termo nos interessa, aqui, para frisar que, na dinâmica capitalista contemporânea, os movimentos de valorização financeira se deslocam (o que é diferente de “descolar”) dos processos de desenvolvimento, cujas questões costumam estar relacionadas ao movimento da “economia real”, em especial, da produção.

⁴⁷ Com a deflagração da crise do *coronavírus*, voltamos a visualizar os Estados nacionais agindo para salvar as instituições financeiras. Nos primeiros meses do ano de 2020, tornou-se emblemática a mudança de posição de economistas ortodoxos que passaram a defender a emissão de dívida e a injeção de dinheiro no sistema econômico brasileiro. Em parte, os argumentos estavam relacionados à paralisia geral da atividade econômica provocada pelos isolamentos sociais ao redor do mundo. Todavia, as ações governamentais denotaram a celeridade em que as medidas foram tomadas para salvar o setor financeiro, em comparação com aquelas relacionadas à *economia real*, bem como aos trabalhadores e ao conjunto da população em condições de vulnerabilidade social. Economistas heterodoxos, como Luiz Gonzaga Belluzzo, por outro lado, têm alertado que os custos para o conjunto da sociedade de não socorrer o sistema financeiro seriam muito mais drásticos. Eis o porquê de termos a nossa política econômica sequestrada pela necessidade de estabilização econômica imposta pela atual dinâmica financeira do capitalismo e, claro, por seu conjunto de ideias correspondentes (ex.: Consenso de Washington).

ativos financeiros na composição dos *portfólios* dos agentes econômicos mais relevantes (BRAGA, 1996; BRAGA *et al*, 2017; COUTINHO e BELLUZZO, 1998). Esses ativos ganharam um *status* permanente na gestão da riqueza capitalista, cuja taxa de juros sempre foi o critério geral de avaliação da riqueza⁴⁸. Em face da liberalização dos mercados de câmbio e da desregulamentação dos fluxos de capitais (COUTINHO e BELLUZZO, 1998), os preços dos ativos passaram a se elevar com uma velocidade muito maior do que com a acumulação de capital por meio dos ativos operacionais, subordinando as expectativas de ganho e as decisões de gastos dos agentes. De acordo com Coutinho e Belluzzo (1998),

A peculiaridade das economias contemporâneas – onde a finança direta e securitizada é predominante – parece ser a alta sensibilidade das decisões de gasto a flutuações nos preços dos ativos. Os mecanismos de transmissão são rápidos, variados e poderosos. Em primeiro lugar, a desregulamentação e a liberalização facilitaram o envolvimento dos bancos com o financiamento das posições nos mercados de capitais. Isto permitiu os atuais níveis de “alavancagem” das corretoras, fundos e bancos de investimento (COUTINHO e BELLUZZO, 1998, p. 141).

O mercado mundial se ampliou e se desenvolveu, caracterizando-se pela maior *profundidade, liquidez, mobilidade e volatilidade* dos negócios (COUTINHO e BELLUZZO, 1998). Os processos de *inovações financeiras* (MINSKY, 1984) e de informatização dos mercados levaram a uma aceleração dos ciclos de valorização dos ativos⁴⁹, que estiveram no centro da crise financeira de 2008, deflagrada nos EUA. De acordo com Guttmann,

As inovações financeiras relacionadas à propriedade de imóveis, sobretudo refinanciamentos de hipotecas e empréstimos para a compra e reforma de imóveis residenciais, permitiram às famílias estadunidenses (69% das quais são proprietárias de suas casas) transformar ganhos de capital em dinheiro a partir da elevação dos preços de moradias sem ter de vender as suas casas (GUTTMANN, 2008, p. 26).

Um número crescente de agentes passou a operar a riqueza financeira, de modo que a forma como se enxergava os ciclos de valorização do capital e as decisões de gasto já não se sustentam. Ou seja, o impacto da variação dos preços dos ativos (“efeito riqueza”) sobre o comportamento dos agentes e o desempenho da economia implica em oscilações mais violentas

⁴⁸ Nessa perspectiva, a taxa de juros exprime as expectativas de variação de preços dos ativos – representando sua liquidez –, o que a faz balizadora das decisões dos detentores de riqueza *denominada em ativos*. Braga (2000, p. 43) havia captado essa mudança no caráter da gestão da riqueza, argumentando desta maneira: “[*sob o capitalismo*] o que existe é o tempo formado pelas expectativas dos agentes quanto à valorização dos ativos (financeiros e produtivos), o que significa uma temporalidade mutável da estrutura de valorização; é um tempo interno a essa estrutura”. Com isso, a realização da riqueza privada, sob o regime do capital, costuma promover flutuações fortes e repentinas. Em termos dinâmicos, isso significa que o sistema capitalista opera numa tensão permanente entre **expansão** e **crise**, se tornando cada vez mais elástico, expandindo-se para além de seus limites de “valorização real” e ampliando sua instabilidade.

⁴⁹ Em outras palavras, o comportamento da economia se modifica com o **tempo** e, nesse caso, as práticas financeiras e o sistema financeiro se readéquam às novas oportunidades de lucro (MINSKY, 1984).

das variáveis “reais”: o consumo e o investimento⁵⁰ (COUTINHO e BELLUZZO, 1998). De acordo com Braga (2000), isso evidencia a **simultaneidade** dos processos de formação da renda (agregados macroeconômicos) e da capitalização financeira, configurando uma dinâmica que expressa o conjunto do sistema.

No lado do consumo, denota-se uma dupla dimensão da demanda. A primeira, a demanda efetiva por bens e serviços e, a segunda, uma demanda por crédito. Desse modo, a *função consumo* já não pode ser definida como uma função estável da renda, tal qual preconizado na teoria macroeconômica convencional. O consumo é, cada vez mais, resultante da disponibilidade de crédito, do volume de renda, da percepção da riqueza e dos preços dos ativos etc. (COUTINHO e BELLUZZO, 1998).

Já no lado dos investimentos, destaca-se o papel das grandes corporações e do ambiente de concorrência promovido nesse nível de composição do capital. De acordo com Braga (2000) e Braga *et al* (2017), trata-se da formação de uma *mesoestrutura*, que é o nível em que atuam os capitais centralizados, buscando diversificar seus espaços de valorização, cujas decisões são fundamentais para determinar a dinâmica macroeconômica. Nesse contexto, a riqueza capitalista assume diferentes formas e se move continuamente entre o dinheiro, os ativos financeiros ou as mercadorias, buscando ampliar seus objetos de valorização.

Pelo exposto, na atual fase do capitalismo se intensificou o avanço das inovações e instituições financeiras e ampliou-se o volume de capitais geridos por grandes corporações, cujo processo de capitalização financeira se manifesta como uma novidade *macroestrutural*. Em suma, ao longo do tempo, o capitalismo foi se transformando num *padrão sistêmico de riqueza* baseado nas *finanças* e governado por grandes empresas, grandes bancos e grandes instituições financeiras. Desse modo, a dinâmica do sistema econômico moderno responderia à determinação estratégica de grandes conglomerados econômico-financeiros que atuam em nível mundial e condicionam o ritmo de crescimento e a direção do progresso técnico, da acumulação produtiva e financeira do capital (BRAGA, 2000; BRAGA *et al*, 2017).

Essa interpretação dá maior ênfase ao papel do dinheiro e do crédito na economia capitalista contemporânea. Sustenta que a estrutura da indústria moderna teria sido impossível

⁵⁰ A professora Maria da Conceição Tavares, em aula ministrada na década de 1990 – disponibilizada em vídeo na internet –, argumenta que a macroeconomia keynesiana convencional já não dava conta de explicar os processos ocorridos a partir da década de 1980, tanto nos países centrais, como na maioria dos países da periferia do capitalismo. Até então, as teorias existentes poderiam explicar algumas coisas novas – por exemplo, o processo de *financeirização*, a partir das visões de Marx, Keynes e Minsky –, mas eram insuficientes para explicar a dinâmica do sistema, isto é, como a economia se move.

de se concretizar sem a existência do crédito e a capacidade intrínseca do sistema monetário-financeiro de “criar dinheiro” e de diversificação dos esquemas de valorização financeira do capital. Em outras palavras, Braga (1996, s/p) sugere que essas mudanças estruturais resultaram num “fenômeno mais fundo do próprio desenvolvimento capitalista”, com dimensões irreversíveis, tais como a “interdependência econômico-produtiva e monetário-financeira das nações”. Tal complexidade implica na importância de abordarmos com o rigor adequado as questões relacionadas às estratégias viáveis de desenvolvimento econômico nos países subdesenvolvidos e de seus espaços subnacionais.

Antes disso, no entanto, é preciso compreendermos como se deram as manifestações geopolíticas e geoeconômicas decorrentes dessas transformações estruturais do sistema capitalista. Isso nos leva à reflexão sobre as determinações mais gerais do processo de desenvolvimento das economias nacionais. De acordo com Furtado (1998), esse esforço analítico implica em desmistificar a ideia de que os processos recentes da economia mundial conduziram a adoção de políticas uniformes entre os países⁵¹ e, por extensão, do que acontece em seus espaços subnacionais (as regiões). Nesse sentido, cabe-nos discutir como os diferentes países (centrais e periféricos) responderam às transformações estruturais pelas quais passara a economia mundial nas últimas décadas⁵².

As transformações verificadas pelas principais economias a partir do último quartel do século XX foram mudanças estruturais importantes na redefinição das escalas de poder em âmbito mundial. Com efeito, a configuração de um capitalismo global financeirizado redefiniu uma matriz futura de poder mundial que perpassa pelo papel do dólar como moeda forte e elemento central do sistema financeiro internacional, pelas possibilidades de consolidação (ou não) de alternativas ao dólar nas relações internacionais e, também, pelo formato que os Estados nacionais assumem nesse novo recorte político (FURTADO, 1998; FIORI, 1999).

Para Furtado (1998), a organização da atividade produtiva passou a ser cada vez mais planejada em escala multinacional e sob influência das grandes corporações. Com isso, as

⁵¹ Noutra perspectiva, Carlos A. B. de Oliveira (2003) demonstrou a importância de se fazer as devidas mediações históricas na constituição dos diferentes capitalismos nacionais. A metodologia e periodização adotadas por esse autor nos interessa, aqui, porque se baseiam nas condições estruturais que são impostas pelas nações mais desenvolvidas. Desse modo, determinações gerais em última instância e particularidades históricas, em primeira, são os caminhos para proceder com a análise da gênese dos distintos capitalismos nacionais e, acrescentamos, para entender seus processos posteriores de desenvolvimento. Em resumo, identificar as diferentes ‘etapas’ do capitalismo implica reconhecer que o desenvolvimento é diferente quando já existem nações desenvolvidas.

⁵² Com esse procedimento, buscamos discutir aquela questão provocadora sobre o lugar das políticas de desenvolvimento no atual contexto do capitalismo. Há, ainda, outro motivo relacionado ao “movimento das escalas”, ou seja, ao esforço de compreensão do conjunto de determinações que repercutirão em nível subnacional.

“antigas” forças que se confrontavam no âmbito dos Estados nacionais perderam poder de influência e de negociação, modificando a forma como os rumos do desenvolvimento nacional seriam determinados. Noutra perspectiva, a emergência de cadeias globais de valor e a “dinâmica das grandes corporações num capitalismo financeirizado” recolocam o *problema do desenvolvimento*. Tem-se, agora, um mercado internacional e a ocorrência de produtos globais que exigem o reposicionamento geográfico da produção.

Um traço importante desse período refere-se à crescente interdependência das economias nacionais. Furtado (1998) caracteriza esse processo como o de *globalização*. Para o autor, trata-se de um movimento em curso de integração política planetária que significaria a redução do alcance da ação reguladora dos Estados nacionais. Todavia, deve-se ter em conta a hierarquia de papéis e a inserção diferenciada em que cada economia ou país participava desse processo. Nesse sentido, a geopolítica também tem um papel fundamental na compreensão do atual sistema econômico (FIORI, 1999).

Tavares (1997) demonstrou como o elemento central dessa nova ordem econômica mundial estava na capacidade dos EUA de enquadrar econômica, financeira e político-ideologicamente seus principais parceiros e adversários. Isso ficou evidente quando, em finais dos anos 1970, os EUA impuseram um enorme ajuste recessivo às principais economias do planeta, com impacto nas economias periféricas⁵³. O Japão e a Alemanha ascendiam como potências hegemônicas num contexto de desregulamentação do *sistema financeiro internacional* (SFI)⁵⁴ e de maior autonomia das filiais estrangeiras estadunidenses, levando à desestabilização da ordem vigente desde o final da II Guerra⁵⁵. Em resposta, os EUA

⁵³ Esse movimento fez parte do esforço norte-americano de *retomada de sua hegemonia* (TAVARES, 1997). Com isso, os EUA reenquadraram o movimento policêntrico que vinha se configurando durante os anos 1970, voltando a ser o centro financeiro mundial e o emissor da moeda forte internacional. Já os países centrais e periféricos tiveram suas respectivas políticas econômicas subordinadas ao ideário conservador estadunidense.

⁵⁴ As transformações do SFI tiveram marcos importantes nos anos de 1973 e 1979, com características muito distintas, em termos de liquidez internacional e do papel desempenhado por seus principais componentes. Diferente do imediato pós-segunda guerra – bastante regulado pelo acordo de Bretton Woods –, em 1973, as principais economias mundiais abandonaram a paridade das suas moedas com o dólar, inaugurando um padrão de câmbio flutuante. Isso significou a ruptura com o controle de fluxos de capitais no SFI e uma enorme expansão da liquidez internacional, o que também reduziu o espaço de atuação da política monetária dos Estados nacionais, sob o risco de desestabilizar as relações financeiras internacionais. Entre os países centrais, os EUA sofreram os maiores prejuízos, devido a contestação ao dólar. Todavia, o ano de 1979 marca um movimento importante de retomada do “controle” do sistema pelos EUA (GONÇALVES et al, 1998; TAVARES, 1997).

⁵⁵ Coutinho e Belluzzo (1979) apontaram que as grandes empresas estadunidenses deram início a um crescente e concentrado movimento de internacionalização de suas atividades desde os anos 1940, intensificando-se nos 1950. A Segunda Guerra Mundial havia estimulado o avanço de novos ramos industriais, como o eletroeletrônico, liderado por empresas oligopolistas. Além disso, a própria demanda reprimida de bens duráveis, durante a guerra, possibilitou o ciclo de expansão do consumo até finais da década de 1950. O pós-segunda guerra representou um

modificaram sua política externa ao elevar a taxa básica de juros, a partir de 1979, provocando forte recessão à economia dos EUA e quebra de muitos bancos e empresas americanas.

Com a elevação dos juros, os países devedores da periferia mundial foram à bancarrota e as economias centrais se viram forçadas a um ajuste recessivo, permitindo ao *Federal Reserva* (FED) a retomada do controle do sistema monetário internacional (SMI). Ao mesmo tempo, verificou-se uma fuga de capitais do resto do mundo em direção aos EUA, voltando o sistema financeiro a ficar atrelado à moeda estadunidense. Isso financiou a dívida pública americana, funcionando como o elemento que dava algum tipo de estabilidade ao sistema financeiro internacional. Aos demais países, caberia a adoção de políticas monetárias e fiscais restritivas e a obtenção de superávits fiscais crescentes para compensar o déficit global estadunidense⁵⁶.

Com isso, a economia norte-americana verificou um crescimento exponencial das finanças de curto prazo e buscou ampliar sua competitividade com o estímulo à indústria de alta tecnologia. O fluxo de capitais em direção àquele país lhe permitiu renovar sua planta industrial utilizando-se apenas de poupança externa. Enquanto o resto do mundo se via obrigado a um ajuste recessivo e à adoção de medidas liberalizantes, os EUA tinham sua dívida financiada no exterior, estabelecendo as linhas gerais de sua política externa. Em resumo, os EUA voltaram a desempenhar papel de liderança nos setores industriais de ponta e se tornaram, desde então, um grande devedor líquido mundial.

As repercussões no ordenamento econômico mundial desse movimento impuseram enormes desafios aos países periféricos, em especial, à continuidade do processo de desenvolvimento das economias latino-americanas. Com efeito, a ampliação da liquidez internacional e o crescente fluxo de capitais, desde início dos anos 1970, já colocavam para esses países a necessidade de adoção de políticas protecionistas e de maior rigidez do fluxo de capitais, que deveriam funcionar como mecanismos de contenção dos efeitos da volatilidade cambial e dos fluxos internacionais, mas com risco de perda de investimento externo.

movimento de articulação da economia mundial liderada pela disseminação das filiais norte-americanas. Esse movimento teve por pano de fundo a reconstrução das economias do Japão e Alemanha e a recuperação da economia do restante da Europa, que também verificaram a ascensão de suas empresas, passando a reproduzir o padrão de concorrência e a estrutura oligopolista das rivais norte-americanas.

⁵⁶ De acordo com Tavares e Merlí (2020a), a economia dos EUA conseguiu se recuperar rapidamente de sua fase de estagnação, utilizando-se do crédito de curto prazo e endividamento crescente, sem guardar os efeitos colaterais (a inflação) das economias latino-americanas, pois emissora da moeda forte.

De acordo com Cano (2000), entre os anos 1920 e 1980, os países da América Latina experimentaram algum grau de soberania nacional na condução de suas políticas econômicas de desenvolvimento. Esse quadro teve resguardadas as diferentes limitações estruturais de cada país e o contexto internacional de atuação das principais potências mundiais. Nesse período, abriram-se possibilidades aos países latino-americanos de explorarem algumas vias para o desenvolvimento, que se esgotaram desde o último quartel do século XX. Em suma, o contexto geopolítico e geoeconômico que emergiu em finais do século passado constrangeu os países latino-americanos a uma forma subordinada e passiva de política econômica, agravado pelo respaldo interno de frações das burguesias nacionais (CANO, 2000).

Cano (2000) destaca os ajustes que foram impostos aos países da periferia com o processo de reestruturação econômica, movidos pela *retomada da hegemonia americana* (TAVARES, 1997). A América Latina verificou o fim da sua onda industrializante, cujos países foram estrangidos a ajustes de diferentes vieses nas décadas seguintes. Nos anos 1980, verificou-se o aumento da inflação e desvalorização cambial, seguido de processos de estatização da dívida externa, da crise fiscal e quebra dos Estados nacionais. Já na década de 1990, os ajustes se deram por meio da imposição das políticas neoliberais⁵⁷, tendo lugar o processo de globalização, com efeitos distintos nas órbitas financeira, comercial e produtiva.

Em geral, os ajustes aplicados nos países latino-americanos na década de 1980 implicaram nas seguintes medidas: a) o corte dos gastos correntes e do investimento público (medidas fiscais); b) a contenção da expansão dos meios de pagamento (medidas monetárias); c) a desvalorização da moeda e o incentivo às exportações (medidas cambiais). Somando-se a esses três um conjunto de medidas de arrocho salarial. Conforme demonstrado por Cano (2000), seus resultados foram ineficazes e drásticos para o conjunto daquelas economias.

Já na década de 1990, o conjunto de medidas adotadas para viabilização do ajuste passaram por outro tipo de receituário. Os ajustes e reformas estruturais daquela década perpassaram pela conclusão da renegociação da dívida, pela estabilidade dos preços e por uma série de reformas liberalizantes (CANO, 2000). O êxito obtido nas políticas de estabilização seria sustentado por uma armadilha cambial, dada sua instabilidade implícita. As políticas adotadas envolviam juros reais elevados, mudanças na estrutura do balanço de pagamentos e

⁵⁷ Sobre o neoliberalismo, Paulani (2011) distingue o discurso do pensamento neoliberal. O primeiro estaria associado à prática e à defesa de políticas que ganham corpo nos países centrais em meados de 1970, enquanto nos países periféricos se tornariam dominantes entre os 1980 e 1990. Já o pensamento neoliberal consubstancia o componente ideológico que vem se desenvolvendo, pelo menos, desde finais da 2ª Guerra Mundial.

uma nova onda de investimentos externos, sob a lógica das empresas transnacionais, cuja dinâmica importadora impusera a desestruturação das cadeias produtivas nacionais.

As medidas adotadas se inspiraram no “Consenso de Washington”⁵⁸, que afetou as principais economias latino-americanas. Em comum, países como o Brasil, a Argentina e o México⁵⁹ apresentavam, na década de 1980 e início dos 1990, um quadro de inflação elevada cujas medidas de contenção passaram pelo manejo da taxa de câmbio, que serviu como “âncora” do sistema. Com isso, esses países enrijeceram suas possibilidades de condução da política monetária para conter os desajustes advindos do balanço de pagamentos (BATISTA JR., 1996), cuja política cambial orientada para redução da inflação levaria a indústria nacional a perder competitividade justo num contexto de globalização produtiva e comercial.

Com a apreciação cambial, esses países acumularam déficits comerciais, dado o enorme crescimento das importações, também impulsionadas pela expansão da demanda interna em função da estabilização das moedas nacionais. Além disso, o sucesso das políticas de estabilização implicava num afluxo excessivo de capitais especulativos que buscava tirar proveito dos diferenciais da taxa de juros praticada internamente. Esse quadro gerava novas pressões sobre a política monetária, dado que exigia enorme esforço de criação de reservas cambiais para sustentar a vulnerabilidade no balanço de pagamentos (BATISTA JR., 1996). A instabilidade decorrente do modelo de políticas adotadas se manifestou nas crises que esses países enfrentaram ao longo dos anos 1990, o que também expressa a forma como se deu o sequestro da política econômica que falávamos anteriormente (CANO, 2000).

Adentrando-se aos anos 2000, a economia mundial voltou a apresentar novo dinamismo. Verificou-se um movimento ascendente da liquidez internacional, ampliando-se o processo de liberalização das finanças e o estoque de ativos financeiros. Tem destaque o desempenho econômico dos EUA, com forte expansão do consumo das famílias, em decorrência da facilitação do crédito e da redução das taxas de juros (TAVARES e METRI,

⁵⁸ Consenso de Washington é a denominação informal para o conjunto de medidas proposto para os países da América Latina, elaborado pelo Departamento do Tesouro americano e as instituições financeiras internacionais sediadas nos EUA (FMI, Banco Mundial, BID). As medidas constituíram-se no documento final de um encontro com pretensões acadêmicas chamado “*Latin American Adjustment: how Much has happened?*”, que reuniu especialistas sobre a América Latina (BATISTA, 1994). O resultado foi um receituário composto de um número pequeno de recomendações liberais de política econômica, uma espécie de denominador a todos os países da região, sem a menor mediação entre as características de cada economia. Era, pois, uma “profissão de fé” que defendia a condução do Estado “como se fosse um negócio, produzindo lucro”, para recuperar a capacidade de pagamento dos países endividados (PAULANI, 2011, p. 39).

⁵⁹ Batista Júnior (1996) analisou as políticas de estabilização monetária adotadas por México, Brasil e Argentina, defendendo que sua implementação consistia na “adaptação” das políticas monetárias nacionais à ordem internacional em curso, cujos resultados culminaram em graves efeitos sobre as relações exteriores desses países.

2020). Por outro lado, verificou-se o crescimento acelerado da produção manufatureira na China, que liderava a articulação de cadeias produtivas regionais com outras partes da Ásia.

Em meio a esse movimento, o mundo verificou a expansão da demanda por produtos primários, movidos pelo “efeito China”. Os países latino-americanos se viram beneficiados, dado que o desempenho dos países asiáticos correspondeu ao forte crescimento da exportação de *commodities*, ligadas aos setores energético, alimentício e de minerais. Somente com a crise financeira de 2008, que abalou as principais economias capitalistas do mundo, se verificaria a inflexão dessas variáveis (liquidez, demanda de produtos primários e o consumo americano). O impacto da crise global freou o crescimento das principais economias e levou à redução do fluxo de comércio internacional. Isso também repercutiria na oscilação dos preços das *commodities* e no refluxo da circulação de capitais.

De acordo com Harvey (2011), a crise de 2008 foi o corolário de um padrão de crises que vinham se desenrolando desde os anos 1960-1970. O autor tratou essas crises como desdobramentos de um novo padrão de acumulação do capital e buscou relacionar alguns aspectos da produção do espaço e da reestruturação das cidades com os ciclos de acumulação e crise dos últimos 50 anos⁶⁰. Em seus aspectos mais conjunturais, a crise começou a ser gestada com a mudança da política macroeconômica dos EUA, obrigada a reduzir sua taxa de juros para evitar uma recessão no país, a partir de 2001 (TAVARES e MERLÍ, 2020). Com isso, o mercado imobiliário estadunidense vivenciou uma fase de expansão acelerada. O crédito abundante facilitou a aquisição da “casa própria” através de financiamentos imobiliários e hipotecas e o mercado imobiliário aqueceu-se o suficiente para as agências financeiras passarem a emprestar a clientes de alto risco (denominados *subprime*⁶¹).

Gerou-se uma cadeia de venda de títulos entre agentes financeiros ao redor do mundo, intensificando-se os fluxos de capitais, elevando os preços dos ativos e expandindo o

⁶⁰ O autor relaciona a expansão das cidades e a transformação do espaço urbano com os movimentos de expansão da acumulação financeira, permitindo conectar o desenvolvimento urbano e o mercado imobiliário com o desempenho do setor financeiro. Harvey (2011) caracteriza esses movimentos como um aspecto do processo de **acumulação por espoliação**, demonstrando como o esgotamento de um ciclo de valorização acelera novamente a modificação da paisagem urbana. Mas, agora no sentido oposto, com o cenário de despejos causados pelo endividamento e retomada dos ativos “reais” que estavam na base do movimento de acumulação financeira.

⁶¹ O termo, muito utilizado no setor financeiro, refere-se a tomadores de recursos com elevada dificuldade de pagar os empréstimos. Todavia, naquele cenário, os prêmios de risco representavam maiores taxas de retorno do capital, incentivando novas operações de crédito.

crédito internacional⁶² (REY, 2015). A retroalimentação desse processo possibilitava a elevação do preço dos imóveis, aquecendo ainda mais o mercado. Ocorre, no entanto, que o risco de não pagamento dos títulos hipotecários na fonte desencadearia um ciclo de não-recebimento por parte dos agentes envolvidos. Foi o que começou a acontecer a partir do ano de 2004, com a mudança da política monetária dos EUA, que voltou a elevar a taxa de juros.

O crédito tornou-se mais caro e afastou os compradores de imóveis, reduzindo sua demanda e desaquecendo o mercado imobiliário e de crédito. Os preços das casas voltaram a cair e a inadimplência cresceu bastante com a dificuldade de pagamento pelo encarecimento do crédito. A economia estadunidense começou a desacelerar seu crescimento, desenhando o cenário da crise. Não obstante, Harvey (2011) demonstrou que, como isso afetou primeiro as camadas mais frágeis da sociedade norte-americana, demorou a chamar a atenção imediata das autoridades, da mídia e dos seus analistas.

Portanto, a chamada “crise imobiliária” teve seu início algum tempo antes de 2008, intensificando-se as proporções nas primeiras semanas de setembro desse ano. Sua conexão com o sistema financeiro foi tão profunda que ganhou o *status* de crise financeira internacional. Tratava-se de um montante estratosférico de valores não pagos dentro do sistema, que levaria à quebra de grandes instituições financeiras. Os EUA e outros países europeus precisaram intervir para salvar várias instituições com finanças afetada, além das grandes quedas das bolsas de valores por todo o mundo.

Em decorrência da crise, verificou-se a modificação da estratégia competitiva das grandes corporações, que se ancorou numa política industrial agressiva das economias centrais e da economia chinesa (HIRATUKA, 2018). A estratégia implicava na busca por estruturas de produção e de comercialização ainda mais flexíveis, com mais segmentos das etapas mais básicas da produção e o maior controle dos ativos intangíveis. O ritmo lento de recuperação da economia mundial após a crise reforçou a necessidade dessa estratégia, com as TNC's atuando para reposicionarem sua atuação no mercado e reduzirem sua capacidade ociosa.

Os países latino-americanos foram ainda mais afetados, perdendo competitividade no comércio de bens manufaturados. Hiratuka (2018) destaca que não apenas o comércio

⁶² Esse movimento caracterizou uma fase de expansão do ciclo financeiro global. De acordo com Rey (2015), em última instância, é a política monetária de um país central que determina os sentidos desses fluxos. Por sua vez, as economias periféricas teriam reduzido sua capacidade de atuação da política monetária em face dos ciclos de liquidez internacional. Isso é, sob o processo da globalização financeira, a política monetária dependeria exclusivamente do manejo do controle de capitais.

internacional foi afetado, como os próprios mercados domésticos passaram a sofrer com a maior entrada dos produtos importados. Desse modo, suas estruturas produtivas intensificaram o processo de “especialização regressiva” que já estava em curso desde os anos 1990, com a abertura comercial e demais políticas neoliberais. Com sua indústria perdendo a capacidade já reduzida de competir internacionalmente, reforçou-se a importância relativa dos setores primários na pauta exportadora desses países (reprimarização).

Além da mudança na estratégia competitiva das grandes corporações e da política externa dos países centrais e da China, cabe destacar os efeitos da política monetária adotada pelos EUA e países da Europa visando sua recuperação econômica pós-2008. Trata-se das medidas de “*quantitative easing*” (QE)⁶³, ou afrouxamento quantitativo, que elevaram substancialmente a liquidez do sistema mundial e tiveram repercussões sobre o setor externo das economias periféricas, como foi o caso do Brasil. Todavia, sua capacidade de estímulo à economia, naquele momento, deparou-se com a elevação das reservas bancárias e com a reticência do setor privado de mobilizar recursos novos de maneira produtiva.

De acordo com Belluzzo (2012), em sua maior parte, os recursos não foram destinados aos setores incentivados. Em vez disso, a enorme injeção de liquidez alimentou outro ciclo de especulação financeira em âmbito mundial. Capitais especulativos em busca de alguma rentabilidade ao redor do mundo, como a que encontraram no Brasil, detentor de uma das maiores taxas de juros reais do planeta. A seu turno, o fim dessa política após os sinais de recuperação da economia estadunidense implicaria na reversão dos fluxos financeiros (enxugamento de dólares), elevando o preço dos títulos norte-americanos e jogando pressões sobre as moedas que se desvalorizavam em relação ao dólar.

Outro elemento importante, inclusive para entender a dinâmica econômica mundial e o que ocorre no Brasil pós abertura comercial e anos 2000, foi o processo de integração e crescimento econômico asiático e a ascensão da China. Werner (2020, p. 146) também afirma⁶⁴ que a própria compreensão das dinâmicas regionais brasileiras, em face às mudanças do

⁶³ O programa de QE consistiu na recompra mensal dos títulos do tesouro americano. A crise econômica havia deflacionado muito os preços dos ativos (reais e financeiros), de modo que as decisões de gasto foram interrompidas, num cenário de incertezas. Desse modo, o QE era um instrumento de injeção de liquidez que visava estimular as decisões de gasto e recuperar os preços dos ativos.

⁶⁴ De acordo com a autora, a atual fase do capitalismo impõe a necessidade de captar os diferentes circuitos de acumulação de maneira multiescalar (WERNER, 2020a), similar ao que nos propomos a fazer nesta tese. Nesse sentido, argumenta, é preciso revelar a influência das escalas nacional e internacional para a consolidação dos espaços sub-regionais e o papel dos agentes externos e centros decisórios dominantes, em que a China aparece como um novo elemento determinante desse processo.

capitalismo global, envolve o “entendimento do papel da economia chinesa enquanto agente dominante no processo de acumulação e organização dos territórios”. De acordo com a Cepal (2007), verificou-se no leste e no sudeste da Ásia um movimento progressivo de complementaridade entre os países daquela região, com o aproveitamento de vantagens oriundas da formação de cadeias produtivas e de comercialização. Portanto, o processo se caracterizou pelo crescimento do comércio intrarregional e “intraprodutivo”.

Medeiros (2006) destaca o papel que a economia chinesa passou a desempenhar a partir de finais da década de 1990, funcionando como um “duplo polo” do movimento de integração regional⁶⁵. Por um lado, a China atuou como importante produtora de bens de TI e bens de consumo industriais para o Ocidente, ocupando ‘fatias’ de mercado dos demais produtores da Ásia. Por outro lado, a expansão do mercado interno chinês fez com que este se tornasse um centro dinâmico para a exportação dos países do sudeste asiático. Com isso, a China passou a ser um exportador líquido para países como os EUA e o Japão e, ao mesmo tempo, se tornou um importador líquido para a Ásia.

Foi nesse contexto que se deu a ascensão chinesa, o que também se remete à superação da crise asiática de meados dos anos 1990 (MEDEIROS, 2006). Após forte recessão⁶⁶, a retomada do crescimento e recuperação das exportações asiáticas teve a China como peça fundamental de uma nova dinâmica regional. Tal processo se deveu, especialmente, à autonomia da política econômica chinesa, que manteve a taxa nominal de câmbio fixa e favorável às exportações (desvalorizada)⁶⁷, assumindo plena conversibilidade do *remimbi* (RMB) para as transações correntes com a Ásia.

A autonomia da política econômica chinesa permitiu centrar sua política nas prioridades nacionais, mantendo a expansão do seu mercado interno (com elevado gasto público focado na construção civil) e ampliando as relações de comércio e de investimento com o

⁶⁵ O processo de integração regional asiático ocorreu de fato e de direito (CEPAL, 2007). De fato, porque foi promovido pela intensificação das transações comerciais entre e intrafirmas no âmbito daqueles países. De direito, porque também resultou dos acordos entre governos nacionais. De acordo com a Cepal (2007), verificou-se a proliferação dos acordos intrarregionais, que reforçaram a proteção do mercado asiático. Isso também causou problemas de convergência e de coordenação das relações comerciais, em virtude da variedade desses acordos.

⁶⁶ A valorização do dólar em relação à moeda japonesa (*yen*), acompanhada da redução do IDE japonês no mercado asiático, tiveram forte impacto na dinâmica econômica anterior da região.

⁶⁷ De acordo com Medeiros (2006), a sustentação do câmbio desvalorizado se deu em face à formação de reservas do BC chinês, o que evitou uma corrida cambial e garantiu a estabilidade da moeda para o conjunto do comércio regional. Embora sofresse pressões do Ocidente para a liberalização da conta de capitais e descentralização cambial, a política econômica chinesa se manteve firme, no sentido de evitar que pressões especulativas limitassem sua autonomia na condução da política monetária.

restante da Ásia. Sua política resultou numa dinâmica interna do desenvolvimento econômico bastante diferente do que o país vivenciara até então. De certa forma, a China conseguiu superar restrições recorrentes⁶⁸ de choques exógenos, desequilíbrios setoriais e estrangulamento do balanço de pagamentos (MEDEIROS, 2006).

O crescimento chinês afetou o comércio regional tanto devido às modificações de sua pauta exportadora e importadora, como pelo ritmo de crescimento de seu mercado interno. Dessa maneira, a forma como emergiram os novos padrões de comércio intrarregional asiático e as diferentes possibilidades de articulação entre aqueles países revelam a consolidação da estratégia chinesa de exercer sua liderança regional (MEDEIROS, 2006). Com efeito, o desempenho da China e dos países do leste e sudeste asiáticos⁶⁹ representou mais de 50% do crescimento do PIB mundial no ano de 2001 (CEPAL, 2007). Isso sinalizou um reordenamento de grande envergadura da economia mundial, provocando o reposicionamento estratégico das empresas estadunidenses e da União Europeia com relação àquele continente.

Em suma, o desempenho asiático está associado a um forte componente tecnológico e ao desmembramento de sua cadeia produtiva, em razão do crescimento do comércio intrafirma. Formou-se uma rede de cadeias verticais com a China como a principal origem e destino dos fluxos comerciais e produtivos. Portanto, a integração e a complementaridade produtiva e comercial, isto é, o padrão comercial e produtivo asiático, é resultado do desmembramento da produção industrial. Notoriamente, metade do comércio *intraindustrial* asiático correspondia ao setor de componentes e peças de maquinaria, cujas empresas transnacionais se aproveitaram dessas cadeias (CEPAL, 2007).

Assim, os países do leste e sudeste asiático passaram a representar parcelas cada vez mais significativas do comércio internacional, mesmo comparando-se com os principais países do mundo, além de elevarem sua participação nos fluxos regionais de investimentos externos diretos (IDE). De acordo com a Cepal (2007), em 2005, o leste e sudeste asiático

⁶⁸ Em seu processo histórico de aceleração do desenvolvimento, as pressões inflacionárias resultantes do ritmo de expansão da demanda por bens de consumo consistiam na principal restrição ao investimento público, desacelerando o crescimento chinês. Em 1979, foram introduzidas melhorias na agricultura chinesa que amenizaram essa restrição, todavia, sem eliminar o crescimento das importações decorrente da expansão da demanda interna. Nos anos 80, a capacidade de importar tornou-se a principal restrição ao processo de industrialização, amenizada pelo *boom* das exportações de bens primários e pelo deslocamento da pauta exportadora em direção aos bens industriais, passando a importador dos bens primários, elevando os preços mundiais (MEDEIROS, 2006). A máquina de crescimento chinesa permaneceu assentada na atuação do setor público e na expansão do consumo, mas acompanhado de uma ousada política industrial, que lhes permitia diversificar as exportações e modernizar sua infraestrutura, integrando seu enorme território e população.

⁶⁹ Japão, Coreia do Sul e os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês).

captaram 16% de todo o IDE mundial, enquanto os EUA responderam por 11,4%, a América Latina e o Caribe captaram 7% e a União Europeia 51%. Já no que se refere à aplicação de IDE, a Ásia representou 14% do mundo e a América Latina e Caribe apenas 2%, no mesmo ano.

A ascensão e crescimento da economia chinesa teve, ainda, importantes rebatimentos sobre a indústria mundial e, mesmo, sobre os termos de troca entre produtos industriais e os bens primários (*commodities*). Claro, isso veio a repercutir nas economias periféricas latino-americanas (SUGIMOTO, 2017), cujo aumento da demanda mundial por *commodities* e a elevação de seus preços tornou-se um forte componente da dinâmica do crescimento econômico brasileiro, sobretudo, entre os anos de 2003 e 2008 (MACEDO, 2010).

O aumento da demanda por *commodities*, em grande parte, esteve atrelado ao processo intenso de urbanização da China e a seus enormes projetos de infraestrutura. Conforme já dito, a China vinha adotando a estratégia de sofisticação de sua estrutura produtiva, com o intuito de promover os setores relacionados à maior agregação de valor. A criação de centros de tecnologia e de zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico (SUGIMOTO, 2017) se deu também com a formação de polos de crescimento para a sua economia.

O crescimento chinês, no entanto, não deixou de se assentar no investimento público, principal responsável por suas maiores transformações estruturais. O grande destaque foi a enorme expansão de seu mercado interno. Nesse sentido, a urbanização acelerada exerceu pressão da demanda por infraestrutura e equipamentos urbanos (HARVEY, 2011). Numa primeira dimensão, essa pressão trouxe oportunidades aos próprios países do leste asiático. A China se constituiu no maior produtor de bens manufaturados, em especial, aqueles intensivos em mão de obra. Por outro lado, converteu-se num imenso mercado de máquinas e equipamentos e de bens primários.

Por consequência, verificou-se mudanças nos preços relativos de bens industriais e das *commodities*, afetando os países exportadores. No caso brasileiro, por exemplo, em pouco tempo, verificou-se a mudança de sua pauta exportadora nas relações com a China. O Brasil deixou de exportar bens manufaturados para figurar, principalmente, como exportador de bens primários. Ao mesmo tempo, tornou-se importador de bens industrializados, em especial, com algum grau de intensidade tecnológica. Desse modo, o papel desempenhado pela economia chinesa e o leste asiático fizeram o “fiel da balança” do que passa ocorrer na economia mundial neste início de século XXI, com relação aos elementos que foram discutidos nesta seção e que se aprofundaram nas últimas duas décadas.

2.2 Repercussões e modificações dos elementos dinâmicos da economia brasileira

As transformações verificadas no âmbito do sistema econômico mundial foram decisivas para condicionar os rumos da economia brasileira, bem como os sentidos de sua crise e agravamento a partir dos anos 1980. Dentre as circunstâncias internacionais, Cano (2017) destaca a influência da agenda neoliberal e do processo de globalização sobre as mudanças políticas e sociais ocorridas no país nesse período. O autor também demonstra a importância de se discutir os condicionantes internos que se somaram às circunstâncias internacionais e engendraram a grave e duradoura crise econômica e social, que consiste numa longa fase de “desconstrução do desenvolvimento nacional”. Com base nesse argumento, nesta seção vamos sintetizar o movimento geral da economia brasileira, destacando-se os fatos e processos que condicionaram sua trajetória desde os anos 1980 até os dias atuais.

2.2.1 Origens de uma crise persistente e o estabelecimento da agenda econômica neoliberal

A crise do Estado brasileiro vinha sendo gestada ainda durante os anos 1970, quando o governo federal possibilitou a ampliação da entrada de capitais estrangeiros no país, levados pelo ciclo de liquidez internacional e pelo afastamento da paridade com o dólar. Internamente, o quadro institucional implicava na correção monetária de ativos financeiros e na política de desvalorizações cambiais a fim de estimular a entrada de capitais pelos diferenciais das taxas de juros interna e externa⁷⁰. Com isso, os empréstimos estrangeiros se elevaram durante o período de maior crescimento econômico nacional, assumindo a forma de reservas internacionais (CRUZ, 1995).

A política econômica do governo militar iria promover a “estatização da dívida”, ora por meio do crescente endividamento das empresas estatais, ora pela “reciclagem” da dívida privada⁷¹, em operações realizadas pelo Banco Central do Brasil (BCB). Apesar de ter sido uma estratégia arriscada, em face da elevação dos passivos em moeda estrangeira, Cruz (1995)

⁷⁰ De acordo com Cruz (1995, p. 123), essa política tinha como premissa “a ideia de que o endividamento externo teria a função de financiar o déficit na conta de mercadorias e de serviços produtivos”, típico de um país atrasado em ritmo de crescimento acelerado. Ou seja, o autor defende que o endividamento externo teria sido induzido pelo governo militar como parte de sua política macroeconômica.

⁷¹ O BCB teria se transformado em depositário dos passivos denominados em moeda estrangeira. Com isso, cobriria tanto as dívidas antigas, contratadas pelo setor privado, quanto as novas dívidas estatais contraídas ao longo dos anos 1980, o que elevou o gasto público financeiro.

demonstra que as finanças estatais haviam se beneficiado desse processo de endividamento na fase de maior crescimento econômico. Para o autor, foi possível o esforço de reordenar a estrutura produtiva nacional e assumir, ao mesmo tempo, o arranjo e acomodamento dos diversos interesses de setores privados receptores dos recursos públicos.

Essa escolha de política econômica reforça o argumento central de Lessa e Dain (1998) de que, embora tenhamos construído um aparelho produtivo nacional com semelhanças ao dos países capitalistas centrais, a forma como o Estado nacional atua para articular os interesses do capital nacional e o do capital estrangeiro é bastante específica. Os termos dessa “aliança” formaram um “capitalismo associado” que consiste: a) na formação de reservas de espaços de valorização do capital nacional; b) e na manutenção de ganhos semelhantes entre os setores ocupados pelo capital nacional e aqueles ocupados pelo capital internacional⁷² (LESSA e DAIN, 1998).

Mas, apesar desse arranjo e reordenamento, as mudanças no contexto internacional, associadas à deterioração do quadro interno, determinaram os rumos da crise econômica nacional. Dada a forte e rápida elevação dos juros internacionais e o enxugamento do crédito, as reservas internacionais se esgotaram e a economia brasileira deixou de ser uma receptora para ser exportadora líquida de capitais (CRUZ, 1995). Foi preciso recorrer a uma política de geração de saldos comerciais que ajudou a estrangular o setor público, já fragilizado com a elevação dos pagamentos de serviços da dívida, conforme demonstrado por Cano (2000; 2017).

Em termos macroeconômicos, a década de 1980 foi marcada pela crise fiscal e financeira do Estado nacional, pelo processo de aceleração inflacionária, pelas baixas taxas de crescimento e pelos esforços de geração de superávits comerciais. Com efeito, a velocidade com que se deterioraram as condições da economia brasileira e, em especial, o debilitamento do Estado nacional⁷³ repercutiu até os dias de hoje, com aquilo que Cano (2017) chamou de “efeitos cumulativos”.

⁷² De acordo com Lessa e Dain (1998, p. 261), a manutenção da segunda cláusula está ligada à “reiteração dos padrões **“pervertidos” de valorização**”. Para esses autores: “[...] os capitais nacionais tendem a obter massas de lucros que ultrapassam sistematicamente as oportunidades de valorização de suas órbitas. Buscam sempre a forma de ativos – de natureza diversa – como reserva de valor, e **exigem permissividade e estímulo da política econômica em direção a esse tipo de movimento**”. Há, portanto, um predomínio das formas especulativas de valorização da riqueza.

⁷³ Enquanto o setor público foi gravemente afetado, os setores exportadores e o setor financeiro beneficiaram-se dos sacrifícios do Estado. As empresas estatais, outrora fonte de entrada de recursos externos, passaram a ser objeto de políticas de controle de preços e tarifas, como medidas anti-inflacionárias e para subsidiar o setor exportador. Por sua vez, o setor exportador contou com um conjunto de incentivos que, na prática, representaram

O agravamento da crise econômica do país, ao longo dos anos 1980, encontrou na implementação do conjunto de medidas do Consenso de Washington a **vela e o caixão** da trajetória anterior de desenvolvimento econômico. Em 1994, a implementação do Plano Real determinaria o alinhamento da política econômica brasileira à ordem financeira internacional (BATISTA JR., 1996; BATISTA, 1994), voltada para sua estabilização e integração, conforme explicitado por Braga (1996). Com efeito, o Plano Real consistia num programa de estabilização monetária associado com a elevação dos déficits externos e com a forte dependência de fluxos de capitais estrangeiros.

A abertura comercial iniciada em finais dos anos 1980 e o processo de estabilização monetária promovido pelo Plano Real coadunaram-se com o novo ciclo de liquidez internacional. Isso fez do Brasil um grande receptor dos fluxos de IDE – sobretudo, a partir de 1996 – o que serviu para justificar a política macroeconômica dos anos 1990, sob o discurso que o fluxo de recursos promoveria um ciclo sustentado de crescimento econômico e de redução da vulnerabilidade externa. Sarti e Laplane (2002), relembram ainda que:

[...] esperava-se que o IDE atuasse como componente mais estável de um novo padrão de financiamento de longo prazo, apoiado na atração crescente de fluxos de poupança externa. Imaginava-se, também, que as empresas estrangeiras seriam protagonistas importantes na adoção de um novo estilo de crescimento com maior ênfase nas exportações, a partir de uma base produtiva mais especializada e com maior conteúdo tecnológico (SARTI e LAPLANE, 2002, p. 64).

Não obstante, os autores demonstraram que os efeitos dos fluxos de IDE sobre a taxa de investimentos foram muito pequenos, em que pese o alto volume de recursos. Em sua maior parte, os investimentos destinavam-se à aquisição de ativos já existentes, sobretudo, direcionados para o processo de privatizações de estatais em curso na década de 1990 (SARTI e LAPLANE, 2002; FILGUEIRAS, 2000). Desse modo, o IDE contribuiu muito pouco para a Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF), sinalizando para uma sobrevida curta desses recursos, cuja dinâmica do mercado interno não seria suficiente para sustentar o fim das privatizações e a ampliação da infraestrutura, que eram as duas áreas prioritárias dos recursos estrangeiros.

Noutro aspecto, a elevação do IDE levou a um crescimento da participação de empresas estrangeiras no território nacional. Sarti e Laplane (2002) apontaram para um processo de desnacionalização da estrutura produtiva brasileira como reflexo direto do

enorme transferência de recursos públicos para o setor privado. Os agentes privados ampliaram sua atuação no mercado financeiro, elevando a dívida pública interna, cuja utilização de indexadores reforçavam o processo inflacionário (CRUZ, 1995).

movimento de abertura comercial e das privatizações⁷⁴. Tratava-se de empresas já inseridas no circuito internacional da produção, cuja orientação da produção no Brasil resultaria na quebra de encadeamentos do aparelho produtivo interno. Isso ocorreria em função do aumento das importações de bens intermediários sem contrapartida no crescimento das exportações, o que ampliava as pressões sobre o balanço de pagamentos.

Já do ponto de vista das finanças, a abertura da economia brasileira conectava-se com os desdobramentos da globalização financeira, em curso desde os anos 1970 nos países centrais. Na década de 1990, o fenômeno envolveu e integrou os países “emergentes”, que sofreram com crises especulativas, apontando para um crescente risco de uma crise global (GONÇALVES et al, 1998). Uma consequência imediata desse processo foi a transferência do “centro de decisão” da economia brasileira, como Furtado (1998) alertara. A abertura financeira, de certo modo, visava substituir um padrão de riqueza por outro via prêmio de risco e isso fragilizou ainda mais a indústria, transformando boa parte do capital industrial em “usurário” (CANO, 2010) – traduzindo um empresariado mais preocupado com o curto prazo e com dinheiro público a juros subsidiados aportado nas órbitas mercantis ou financeiras⁷⁵.

Nesse contexto, a condução da política externa na década de 1990 foi fundamental para determinar a forma como o Brasil se inseriria na nova dinâmica econômica mundial. Em razão disso, Carneiro (2002; 2008) destaca o movimento da ampliação da conversibilidade da conta de capitais e a desnacionalização de várias empresas do setor financeiro, associado a um movimento que o autor denominou de “substituição monetária”, em operações nas quais moedas estrangeiras eram utilizadas para realizar funções da moeda doméstica. Com isso, ao longo dos anos 1990, a economia brasileira modificou a estrutura de seu balanço de pagamentos que, de gerador de superávits comerciais, passou a importador líquido coberto pela entrada de capitais de curto prazo e aprofundando a dependência externa (FILGUEIRAS, 2000).

⁷⁴ Isso deveria trazer, de acordo com os defensores do receituário neoliberal, reflexos importantes para a economia brasileira. Barros e Goldstein (1997), por exemplo, defenderam que a economia passaria por um difícil processo de concentração econômica e desnacionalização da produção, mas cujo processo seria, no fundo, benéfico. Esses autores entendiam que com o ganho de competitividade das filiais aqui instaladas, o ciclo de déficits comerciais seria facilmente revertido. Mas, o resultado foi o oposto disso. O coeficiente de importações das filiais era extremamente alto e os setores que receberam IDE tinham sua orientação voltada para o mercado interno ou apenas para o recém-criado Mercosul (SARTI e LAPLANE, 2002).

⁷⁵ Nesse sentido, a expressão usurário define bem a categoria de nossos “rentistas”, caracterizando o padrão associado já apontado por Lessa e Dain (1998), cuja perversidade reside na capacidade de reprodução política da ordem dominante, sustentada por um capital nacional localizado fora da órbita produtiva, como é o caso do setor imobiliário.

O país também verificou modificações nas formas de financiamento da economia, condicionante de um outro tipo de inserção externa nacional (CARNEIRO, 1999), de tal modo que o modelo de crescimento adotado consistia numa ruptura com o padrão de desenvolvimento econômico nacional verificado na maior parte do século XX (CANO, 2000; 2011b). Defendia-se, além disso, um suposto apoio à concorrência como motor do crescimento econômico, que substituiria um rol de políticas de estímulo à demanda e à proteção de determinados segmentos produtivos. Em seu lugar, adotava-se uma política de oferta materializada na abertura comercial e na exposição da indústria nacional à concorrência internacional (CARNEIRO, 2002).

Com o argumento de que o chamado “choque de oferta” provocaria um estímulo à inovação e elevação da produtividade, levando ao aumento dos salários reais, o Governo Federal avançou na eliminação de barreiras alfandegárias e na redução das barreiras tarifárias. Em paralelo, no bojo da política de estabilização monetária, promoveu-se uma enorme valorização cambial que também teve impactos nesse processo de abertura. Esse duplo movimento foi responsável por uma maior vulnerabilidade externa e pelo aprofundamento da reestruturação produtiva, sem controle dos efeitos sobre o aparelho produtivo nacional.

Com efeito, as chamadas âncoras cambial e fiscal do combate à inflação inviabilizaram o uso dessas mesmas ferramentas – sobretudo, a cambial – no controle das contas externas. O balanço de pagamentos estava sujeito ao ciclo de liquidez internacional dos anos 1990, que trouxe consigo um volume de capitais especulativos e voláteis e, somando-se à inflexão do fluxo de comércio exterior com o crescimento das importações, o país passou a acumular sucessivos déficits comerciais, conforme lembra Batista Jr. (1996).

O cenário apontado também influenciou o processo de endividamento nacional, com a política econômica requerendo volumes apreciáveis de divisas a fim de financiar os déficits comerciais. Para tanto, recorreu-se à enorme elevação da taxa básica de juros que funcionaria como atrativo de capitais externos que pudessem ajudar a estabilizar a conta de capitais, o que fez com que a dívida pública crescesse de maneira acelerada.

Noutra medida, a abertura comercial e financeira provocou um movimento de especialização da estrutura produtiva nacional que, de acordo com Carneiro (1999), implicou numa regressão do aparelho produtivo. Para esse autor, o modelo econômico comum à toda a periferia latino-americana estaria levando a uma “especialização” em setores primário-exportadores, cuja característica estrutural é a da tendência ao desequilíbrio externo. Com efeito, o crescimento econômico brasileiro passou a ter maior dependência das importações,

alterando o tipo de nossa inserção externa, com o investimento público perdendo sua importância relativa e aumentando a dependência de capitais estrangeiros.

Somados esses fatores com a perda de autonomia na gestão da política monetária, o resultado foi a crise cambial de 1999, que escancarou a fragilidade dos fundamentos da política econômica neoliberal. O modelo ancorava-se no uso de elevadas taxas de juros enquanto deterioravam-se os níveis de renda da economia nacional. Em resumo, encerramos os anos 1990 com níveis elevados de desemprego e de desaceleração econômica e recorrendo a um novo empréstimo junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), além do estrangulamento da oferta em função da desestruturação da cadeia produtiva. Nesse movimento, mesmo a inflação terminou a década com níveis mais elevados, cuja crise determinaria os rumos da economia e da política nacional no início do século XXI.

2.2.2 Mudança de governo, políticas sociais e continuidade do modelo macroeconômico

O desempenho da economia e sociedade brasileiras na primeira década do século XXI marcou-se por um novo conjunto de contradições. Por um lado, reverteu-se a tendência de alguns processos importantes em relação à década de 1990, como foi o que houve com o mercado de trabalho (PORTO e MACEDO, 2021; KREIN e MANZANO, 2014) e com a melhora do quadro social no país (QUADROS 2014; 2012; LAVINAS, 2015; 2014). Por outro lado, manteve em suas bases o modelo macroeconômico anterior e a lógica de valorização ancorada no sistema financeiro, mas com novas frentes de expansão intensivas no uso de recursos naturais⁷⁶ (MACEDO, 2010; CANO, 2017; GUDYNAS, 2009). Numa perspectiva crítica, as características desse modelo permitem qualificá-lo como um novo “consenso das *commodities*”, que foi comum a toda a América Latina (SVAMPA, 2013).

Ao longo dos anos 2000, a economia brasileira verificou alguns momentos de crescimento econômico combinados com a melhoria das questões sociais. De acordo com Barbosa e Pereira de Souza (2010), a principal característica dessa nova fase foi o esforço de

⁷⁶ Gudynas (2009) e Svampa (2013) fazem uma crítica a esse modelo que se estendeu pela América Latina. O primeiro aponta a persistência de políticas externas com viés estritamente comercial e que não dão alternativas ao processo de reprimarização da pauta exportadora cujo foco é no aproveitamento das “vantagens naturais” do continente. Já Svampa (2013) discute a transição de um padrão centrado na liberação de recursos para valorização financeira dos anos 1990 para outro em que permanece a lógica neoliberal acrescida de um padrão de valorização do capital via exportações de bens primários (*commodities*) ou intensivos em mão de obra muito barata (as maquilas). Além dos graves impactos sociais, ambientais, culturais, políticos e econômicos deste novo modelo, ele altera drasticamente a organização socioespacial desses países.

retomada do Estado em seu papel de estimular o desenvolvimento e de realizar algum tipo de planejamento de longo prazo. Não obstante, na transição para um novo governo, de esquerda, deu-se continuidade a medidas ortodoxas utilizadas na década de 1990, que limitou esse crescimento nos primeiros anos deste milênio. Já a partir do ano de 2004, verificaríamos taxas maiores de crescimento econômico, mantido o regime de estabilidade macroeconômica (BARBOSA e PEREIRA DE SOUZA, 2010).

Com efeito, Barbosa e Pereira de Souza (2010) sugerem uma inflexão da política econômica após os primeiros anos do governo petista. Para esses autores, até o ano de 2005 teria predominado o viés neoliberal das principais ações da equipe econômica do governo. Essa atitude teria sido uma resposta à forte especulação cambial⁷⁷ que afetou a economia brasileira em finais de 2002. Já entre os anos de 2006 e 2008, os autores indicam a adoção de uma postura mais “desenvolvimentista”⁷⁸, com proeminência de políticas de corte social, limitada pelo estouro da crise financeira internacional no final desse período.

De acordo com Amitrano (2015) e Bielschowsky (2012), adotou-se um conjunto de políticas que permitiu a retomada do crescimento do mercado interno, destacando-se o desempenho do consumo das famílias. A ampliação do crédito, com expansão do investimento público e privado, associados ao barateamento dos bens industriais via importações, fizeram com que o consumo das famílias crescesse num ritmo mais acelerado do que o do PIB, o que alterou o perfil da demanda agregada pós-2006 (AMITRANO, 2015). Quadros (2012) ainda aponta os avanços na estrutura social e do emprego no país, com rebatimentos sobre a distribuição de renda. Esta combinação de crescimento econômico e de melhora do quadro social levou Bielschowsky (2012, p. 736) a tratar o período como de “crescimento com redistribuição de renda pela via do consumo de massa”, assim como a Baltar, Souen e Campos (2018) a tratá-lo como um “crescimento com inclusão social”.

Vale destacar, no entanto, que o reforço à essa “agenda social” se deu em razão da garantia de elementos já presentes na Constituição Federal (CF) e pela expansão econômica puxada pelo ciclo internacional de *commodities* do início deste século. Além disso, baseou-se

⁷⁷ O ataque especulativo se deu por meio da redução das linhas de financiamento externo, da elevação do prêmio de risco exigidos pelos credores para os títulos brasileiros e pela desvalorização da moeda nacional, ao longo do ano de 2002 (BARBOSA; PEREIRA DE SOUZA, 2010).

⁷⁸ Pensamos ser mais correto caracterizar esse período como **expansionista** ou de aceleração do crescimento, conforme faz o próprio Barbosa (2013) em outro artigo de sua autoria. O termo permite referir-se a alguma inflexão da política macroeconômica sem, contudo, sugerir que ocorreria superação do viés neoliberal, como pode indicar o termo “desenvolvimentista”.

numa ampliação do que Lavinhas (2014; 2015) denomina de “direito a mínimos monetários” aos estratos mais baixos de renda da população. Para a autora, em vez de o setor público ofertar gratuitamente determinados serviços sociais, os programas de transferência de renda e de expansão da oferta de crédito privilegiaram a oferta privada desses serviços, guiada pelo aumento da renda individual e familiar.

Por consequência, a melhora do quadro social não se deu por mudanças estruturais, tais como seriam via reforma agrária ou por mudanças duradouras da estrutura de ocupação e do emprego do país (CANO, 2017), ficando sujeitas a variações conjunturais ou a políticos da ocasião. Esse foi, além disso, um “modelo social” que combinou a mobilização e o uso dos bancos públicos na oferta do crédito com uma política que garantia altas taxas de juros e recordes de lucros dos bancos privados (CANO, 2017). Tanto é assim que, após a crise financeira de 2008, o governo retomaria o viés ortodoxo e restritivo de suas ações de política macroeconômica, como discutiremos mais à frente.

A condução da política econômica respondeu, de início, ao ataque cambial especulativo sofrido pelo país às vésperas das eleições presidenciais de 2002, depreciando a moeda nacional e gerando impactos sobre o nível de preços e nas finanças públicas. Isso teria condicionado o governo federal a manter o curso da orientação neoliberal da década anterior, realizando os ajustes recessivos para controle e estabilização da moeda, do câmbio e da situação fiscal do país (BARBOSA e PEREIRA DE SOUZA, 2010). Já no início do ano de 2003, a taxa básica de juros chegaria a 26,5% ao ano, ao mesmo tempo em que se elevaram as metas de inflação e do resultado fiscal primário do setor público. Por sua vez, o governo manteve as taxas de câmbio flutuando, a fim de demonstrar que sua depreciação decorreria sobretudo do ataque especulativo (BARBOSA e PEREIRA DE SOUZA, 2010).

Como todo ajuste recessivo, o desempenho econômico foi restringido, cuja desaceleração fez com que a inflação também se arrefecesse e, com isso, a taxa básica de juros voltasse a ser reduzida. O governo ainda realizaria minirreformas tributárias e previdenciária que iriam contribuir para a retomada posterior do crescimento. Dessa maneira, os anos de 2004 e 2005 apresentaram um desempenho mais significativo do PIB nacional, tendo como fatores explicativos o movimento de apreciação cambial, a redução da taxa de juros e o crescimento das exportações brasileiras, já puxadas pelo bom desempenho da economia mundial.

Nesses dois anos, também se verificaram o início da política de recuperação real do salário-mínimo, o aumento das transferências governamentais às famílias de baixa renda e a expansão do crédito às famílias. Essas duas últimas com o caráter de políticas compensatórias,

dentro de um horizonte de estreitamento dos gastos, mas que permitiu ao governo afirmar que “pôs o povo no orçamento”. Já a política de valorização do salário-mínimo teria efeitos mais robustos sobre a dinâmica econômica brasileira no período. No conjunto, tais fatores vieram a consolidar a política econômica dos anos seguintes, em que pese a orientação ortodoxa da política monetária e da gestão do BCB, que determinou o ritmo “aceitável” de crescimento econômico do país, pelo manuseio da taxa de juros⁷⁹.

A partir de 2006, algumas ações de caráter expansionista caracterizariam o núcleo da nova política econômica (BARBOSA, 2013), sem mexer nos “fundamentos macroeconômicos”. Verificou-se a aceleração do crescimento econômico do país, controlada a inflação e mantendo-se o ritmo de queda na taxa de juros real. Em função do desempenho do setor externo, elevou-se o acúmulo de reservas internacionais, que dariam maior sustentação à economia brasileira e alguma proteção à vulnerabilidade contra oscilações do curto prazo⁸⁰.

No âmbito fiscal, o governo estabeleceu uma política de valorização do salário-mínimo, elevação do investimento público e de reestruturação do plano de carreiras e salários do setor público (BARBOSA e PEREIRA DE SOUZA, 2010). Já no ano de 2007, entra em vigor o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que sinalizaria a tentativa de o Estado retomar o papel de indutor do desenvolvimento. Em decorrência do PAC, o país verificou um enorme crescimento de FBKF, o que estimulou tanto o investimento privado como o aumento do consumo de massa⁸¹. O mercado de trabalho também apresentou alguns bons resultados com a massa salarial e o rendimento médio crescendo substancialmente, cujo desempenho só não foi melhor por conta da crise internacional no final de 2008 (PORTO e MACEDO, 2021).

⁷⁹ Embora Barbosa e Pereira de Souza (2010) atribuam esse comportamento do BCB à fase que eles próprios denominam de “neoliberal” do governo Lula, a atuação ortodoxa militante da política monetária atravessou toda a década de 2010. Têm destaques, por exemplo, os últimos atos do ex-presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, antes de ceder o cargo a seu sucessor, já em vias de assumir a nova presidenta da República, Dilma Rousseff, em 2011. O BCB não só manteve taxas de juros elevadas no momento de recuperação da crise financeira de 2008, como permitiu uma forte apreciação cambial até o fim do governo. Conforme Barbosa (2013), a taxa de câmbio com o dólar passou de 2,34, em fins de 2008, para 1,66, ao final de 2010.

⁸⁰ Apesar disso, Cano (2017) sempre enfatizava que não foi feita nenhuma transição para o longo prazo, o que implicava na permanência da vulnerabilidade externa e a dependência de capitais voláteis. Essa predominância de um curto-prazismo coloca em xeque, inclusive, as noções de novos “desenvolvimentismos” que se criaram.

⁸¹ Aqui, é importante retomar Lessa e Dain (1998) com a ideia do padrão associado de geração de riqueza. O PAC, teria sido, de fato, uma política de investimentos com estratégia definida ou um pacote de obras em que se investia em tudo e “para todos”? Dito de outro modo, o que já era perverso em nosso capitalismo associado tornou-se um vale-tudo? Num certo sentido, então, o governo Lula teria tentado atualizar o “pacto” em novas bases, cuja saída pelo gasto público e expansão do consumo permitiria equalizar os ganhos dos setores ocupados pelo capital nacional – notadamente o imobiliário, o mercantil e o “usurário” – com os do capital estrangeiro.

Com efeito, a crise financeira levou à contração do crédito e redução dos preços internacionais e à redução do volume de comércio da economia mundial. No Brasil, elevou-se o fluxo de saídas de capitais estrangeiros, o que impactou no preço da moeda brasileira. Internamente, o crédito doméstico também sofreu rápida redução. O setor exportador foi afetado pelas perdas patrimoniais especulativas de empresas do setor, pela redução do comércio internacional e dos preços das *commodities* (BARBOSA, 2013). Com todos esses fatores, a economia brasileira entrou em recessão, acompanhando o próprio desempenho mundial.

Não obstante, o governo central demonstrou alguma capacidade positiva de resposta à crise, com a escolha de medidas anticíclicas. De fato, o conjunto de políticas que já vinham sendo adotadas nos anos anteriores, em conjunto com as medidas tomadas no bojo da crise permitiram a rápida e forte recuperação da economia brasileira já no ano de 2010. De acordo com Barbosa (2013, p. 81),

Em linhas gerais as principais ações do governo podem ser agrupadas em cinco grupos de medidas: (1) o aumento da liquidez e redução da taxa Selic; (2) a manutenção da rede de proteção social e dos programas de investimentos públicos mesmo em um contexto de queda da receita do governo; (3) as desonerações tributárias temporárias e permanentes; (4) o aumento da oferta de crédito por parte dos bancos públicos; e (5) o aumento do investimento público em habitação.

O ritmo com que o país retomou o crescimento estimulou o retorno do capital estrangeiro, embora a maior parte tenha sido de capitais de curto prazo, com investimento em carteira. Isso porque o crescimento não foi o único fator a explicar o fluxo de entrada de capitais. O fato é que o país se manteve entre as maiores taxas reais de juros do mundo, num cenário em que a economia global mantinha taxas muito baixas. Nesse sentido é que reforçamos a ideia da permanência do viés neoliberal da política macroeconômica brasileira (CANO, 2017), tanto que, já no ano de 2010, essa opção de política monetária acelerou a reversão das políticas de estímulo adotadas durante a crise (BARBOSA, 2013).

Tal orientação restritiva teria continuado no governo posterior, de Dilma Rousseff, em que pese a tentativa frustrada de impulsionar o investimento privado através das desonerações, sem exercer nenhum controle sobre o mercado financeiro. Com efeito, o desempenho da economia brasileira na primeira metade da última década tem forte relação com o sentido da política adotada no novo governo, embora essa política também tenha refletido as decisões das autoridades monetárias em finais do governo anterior.

Verificou-se uma forte desaceleração já no ano de 2011, resultante tanto das modificações do cenário externo como das medidas implementadas pelo governo. No que diz

respeito às condições internacionais, os países da Zona do Euro sofreram um forte impacto de sua crise interna, levando à retração das economias mais avançadas. Por sua vez, no grupo das economias “emergentes”, houve desaceleração do crescimento, comparado com os níveis da década anterior, sendo mais ilustrativo o caso da economia chinesa. Esses dois fatores conjugaram a deterioração das condições externas, que iriam repercutir na economia brasileira.

No âmbito doméstico, a política monetária dedicou-se a reverter alguns efeitos das medidas anticíclicas adotadas durante e no pós-crise. O diagnóstico das autoridades monetárias sugeria que o aquecimento da economia dava fortes sinais de pressão sobre os níveis de preços. O governo passou a adotar medidas de contenção do crescimento econômico. As chamadas “medidas macroprudenciais” incluíam a elevação dos níveis de depósitos compulsórios, a elevação do imposto sobre operações financeiras (IOF) e a contenção do crédito.

De acordo com Serrano e Summa (2014)⁸², essas medidas reduziram o crescimento do consumo sem produzirem um efeito correspondente nos níveis da inflação. O caráter pró-cíclico também se manifestou com a manutenção das elevadas taxas de juros e com novo ajuste fiscal para elevar o superávit primário. Isso implicou na redução do investimento público que, considerando os demais fatores, aprofundou a desaceleração da economia brasileira.

Diante da gravidade da situação, essas medidas começariam a ser revertidas no final de 2011, já tardiamente. Houve uma mudança na política monetária, mantendo-se o componente do ajuste fiscal – sob o argumento ortodoxo que o afrouxamento de uma política só seria possível com o aperto de outra. O governo concentrou, então, suas ações na redução da taxa de juros e na desvalorização do câmbio para tentar reverter o quadro econômico, medidas insuficientes por não contarem mais com a expansão do investimento público.

Não obstante, Rossi, Mello e Bastos (2020) defenderam a hipótese que a desaceleração da economia brasileira no início dos anos 2010 decorreu das limitações da estrutura produtiva que não acompanhou a modernização e ampliação dos padrões de consumo do início deste século. Para esses autores, em vez de ter sido apenas um erro de condução da política econômica ou da “ambiguidade” entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo dos governos petistas, o que houve foi um obstáculo estrutural típico do subdesenvolvimento que

⁸² Serrano e Summa (2014) criticaram o propósito da reversão da política econômica, apontando suas evidentes contradições. Para os autores, a equipe econômica demonstrou uma preocupação exagerada com o aquecimento do consumo via acesso ao crédito, mas teria insistido no estímulo ao crédito imobiliário. Noutro aspecto, a política preocupava-se com o endividamento das famílias e o risco de inadimplência enquanto promovia o encarecimento do crédito e reduzia sua oferta, elevando a inadimplência.

impedia a sustentação do padrão de crescimento. Dito de outro modo, a expansão e a diversificação do consumo verificadas a partir do ano de 2003 não teriam sido capazes de estimular a oferta doméstica de bens e serviços.

Em vez disso, nesse período, o movimento de reestruturação e de globalização produtivas – que avança no Brasil a partir dos anos 1990 – gerou perdas de densidade industrial, cujo predomínio das grandes corporações nos principais setores produtivos seria determinante para o volume e direcionamento dos fluxos de comércio externo. O quadro teria se agravado com o acirramento da competição internacional após a crise de 2008 (HIRATUKA e SARTI, 2017), o que também reflete as mudanças dos “centros de comando” da economia nacional. Nesse caso, porque as subsidiárias estrangeiras passam a operar elevando as importações de bens de capital e de partes e componentes, para montagem interna do bem final e atendimento da demanda doméstica (ROSSI, MELLO e BASTOS, 2020).

Desse modo, o consumo de massa foi sustentado pela interação dada entre o barateamento dos bens industriais importados, “financiados” pelo crescimento das exportações de bens primários, o que contribuiu para deteriorar as condições do comércio exterior e a estrutura produtiva doméstica (ROSSI, MELLO e BASTOS, 2020, p. 107). De qualquer maneira, recoloca-se o problema dos condicionantes externos associados aos fatores internos, apontados por Cano (2017).

No caso industrial, especificamente, Cano e Silva (2010) demonstraram os desalinhamentos entre a política industrial e tecnológica com a política macroeconômica durante os dois primeiros governos petistas. Segundo os autores, o esforço bem-vindo de retomada da política industrial deparou-se com o paradoxo de não poder mover os instrumentos de câmbio, de juros e do gasto público para ativar a política referida. Já nos governos seguintes, Goularti (2020) demonstrou as limitações que as medidas de desonerações fiscais têm de alcançar os objetivos propalados tanto de estimular o desenvolvimento industrial – e regional – como de alcançar a estabilidade macroeconômica (em especial, a do pleno emprego). Em vez disso, as desonerações teriam contribuído para transferências de recursos do setor público para o setor privado sem a devida contrapartida esperada por essas medidas.

Nos anos 2010, as condições da estrutura industrial se agravariam, enquanto a demanda por bens manufaturados continuava a crescer, estimulada por políticas anticíclicas – desonerações, por exemplo. Nesse caso, se tomarmos de empréstimo a hipótese de Rossi, Mello

e Bastos (2020), teríamos um caso curioso de desenvolvimentismo⁸³ que não logrou enfrentar os entraves do desenvolvimento. Em vez disso, como apontam, em todo o período o grau de heterogeneidade produtiva se manteve, mas agora enfrentando a desaceleração econômica, nova crise internacional e o acirramento da competição internacional.

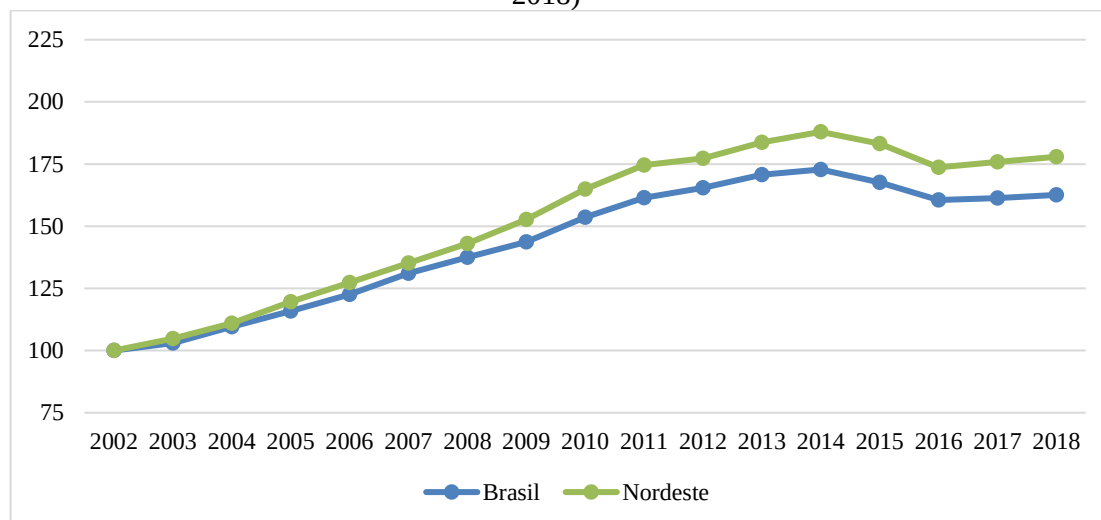
2.2.3 De novo e ainda a crise e o fim do curto ciclo de expansão “anterior”

Como bem observado por Rossi, Mello e Bastos (2020), as interpretações sobre o já longo ciclo recente de desaceleração e de crise econômica brasileiras ainda passa pelos vieses do reduzido “distanciamento histórico” e da disputa de narrativas dos diferentes campos políticos. O fato é que, entre os anos de 2014 e 2015, a economia brasileira entrou em um novo ciclo, cujos anos iniciais foram de desaceleração seguida de grave recessão econômica (2015-2016), quando a queda acumulada do PIB foi de pouco mais de 7%. Apesar do fim da recessão, o desempenho recente tem sido de crescimento econômico muito baixo, cuja condição se agravou em função da pandemia de Covid-19.

O Gráfico 2.1, extraído de Porto e Macedo (2021), demonstra o momento de inflexão da economia brasileira – comparada com a da região Nordeste –, usando como indicador a evolução do mercado de trabalho formal, segundo dados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS). De acordo com esses autores, após um ciclo virtuoso de expansão dos empregos formais (2002-2014), que acompanhou o crescimento econômico do país em ritmo ainda mais acelerado, a economia brasileira apresentou uma queda muito brusca no estoque de empregos formais entre os anos de 2015 e de 2016. A queda fez com que o nível de emprego formal do país tivesse retomado para os níveis do início da década.

⁸³ Boito e Saad-Filho (2016) deram o nome de “neodesenvolvimentismo” ao que correspondia a um arranjo político e econômico que combinava a permanência do neoliberalismo e a ênfase na expansão do consumo de massa, estimulado por um papel ativo do Estado. Esse arranjo envolveu, por um lado, a expansão dos gastos do governo e dos trabalhadores para a ativar o crescimento econômico e, por outro, um arranjo político com o “bloco do poder”. O termo teria sido cunhado para indicar que existiu um conjunto de avanços sociais e de medidas políticas bastante rejeitadas por frações da burguesia e da classe média (ROSSI, MELLO e BASTOS, 2020a).

Gráfico 2.1 - Evolução do número de empregos formais no Brasil e no Nordeste (2002-2018)



Fonte: Extraído e adaptado de Porto e Macedo (2021, p. 310).

Não obstante, o desempenho do mercado de trabalho formal estabilizou-se entre os anos de 2017 e 2018, deixando de apresentar novas quedas abruptas, mas também sem retomar os padrões anteriores aos da crise econômica. Porto e Macedo (2021) observaram que, no período entre os anos de 2002 e 2014, o Brasil verificou transformações amplas na sua estrutura de empregos formais, com manifestações distintas entre os setores econômicos e entre as regiões brasileiras. Todavia, com a crise econômica, os efeitos recessivos sobre o mercado de trabalho foram generalizados, afetando mais ou menos igualmente todos os setores e em todas as regiões. Desse modo,

Em 2018, o estoque de empregos formais no país era de 46,6 milhões de vínculos ativos, algo 5,9% menor do que era no ano de 2014. A queda chegou a ser de -7,1%, no ano de 2016, equivalente a uma perda de 3,5 milhões de empregos formais, entre 2014 e 2016, após dois anos de aumento expressivo das demissões e de elevação do desemprego no país (PORTO e MACEDO, 2021, p. 310, tradução livre)

Os principais determinantes do ritmo de crescimento da economia brasileira neste início do século XXI podem ser observados na Tabela 2.1, elaborada por Porto e Macedo (2021). Entre os anos de 2003 e 2008, o desempenho das exportações brasileira foi decisivo para o crescimento econômico nacional. Após a crise de 2008 e com a queda do preço internacional das *commodities*, o principal componente das taxas de crescimento econômico decorria do consumo das famílias, que se beneficiou das políticas de ampliação do crédito ao consumidor e da maior capilaridade dos bancos públicos (PORTO e MACEDO, 2021). Observa-se também que, após o ano de 2008 até 2013, o país acelerou a Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF), impulsionado pela ampliação do investimento público e, no setor privado,

pelo desempenho da Construção Civil, por conta do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

Tabela 2.1 - Brasil: taxa média anual de crescimento da demanda agregada, segundo os componentes da demanda, 2000-2019 (em % a.a.)

Componentes da Demanda	Períodos				
	2000-2003	2003-2008	2008-2013	2008-2014	2014-2019
PIB a preços de mercado	1,9	4,8	3,2	2,8	-0,6
Consumo das famílias	0,5	5,3	4,5	4,1	-0,3
Consumo do Governo	2,7	3,1	2,6	2,3	-0,4
FBKF	-1,4	8,2	5,6	3,9	-4,8
Exportações	8,9	7,0	1,7	1,2	2,8
Importações	-3,8	14,4	7,8	6,1	-2,1

Fonte: Sistema de Contas Nacionais - SCN / IBGE, extraída de Porto e Macedo (2021, p. 304).

Após esse período, a economia brasileira começou a desacelerar, conforme se pode observar quando analisamos o desempenho do PIB no recorte temporal de 2008-2014. Já entre os anos de 2014 e 2019 apenas as exportações tiveram desempenho positivo na composição da demanda agregada nacional, embora com desempenho bem abaixo que antes da crise de 2008. Nesse período, a economia brasileira apresentou desempenho negativo, com taxa média anual de -0,6%, influenciada, sobretudo, pela grave crise de 2015-2016.

2.3 Considerações parciais sobre a dinâmica urbano-regional e o capitalismo contemporâneo

Neste capítulo, procuramos caracterizar os fatores que podem atuar como algumas das múltiplas determinações econômico-espaciais de um país como o Brasil. Com isso, reunimos elementos para ampliar a compreensão das determinações sobre as mudanças econômicas e sociais operadas na região Nordeste, desde os anos 1990, e que contribuem para sua dinâmica urbano-regional. Para tanto, procedemos com uma revisão de literatura que resgatasse as principais transformações da economia mundial e da economia nacional, fornecendo subsídios para discutirmos o desempenho econômico das macrorregiões brasileiras e da rede de cidades do Nordeste, em particular (Capítulo 3).

Tal qual discutíamos no Capítulo 1, a estrutura produtiva regional do Nordeste está integrada a um aparelho produtivo nacional e às múltiplas vinculações desse aparelho com o setor externo da economia brasileira (CANO, 1982; GUIMARÃES NETO, 1997). Dessa forma,

no processo de constituição de nosso objeto de pesquisa é preciso compreender os seus condicionantes externos e internos, para desvelar o seu potencial produtivo. Não obstante, um debate subjacente à discussão que vimos fazendo até aqui se refere à estruturação do sistema econômico nacional. Nós ainda temos um aparelho produtivo nacional organizado ou ele se reduz às participações de determinados setores da economia em “cadeias globais de valor”?

Dito de outro modo, em que medida a economia nacional ainda é uma escala relevante e objeto que precisa continuar a ser investigado? Para nós, a análise da economia nacional visa verificar e demonstrar o quanto os elementos estruturantes desse aparelho produtivo continuam mais ou menos integrados, em que pese as suas transformações e o maior grau de sua inserção externa. Ou seja, como objeto de investigação, a escala de análise ainda nos permite falar em economias nacionais, abarcando as modificações que sofreram ao longo do tempo.

Como referência metodológica, Celso Furtado sempre tratou a questão nacional levando em consideração a sua condição na divisão internacional do trabalho⁸⁴ (DIT). De acordo com Bastos (2020), o método desenvolvido por Furtado o levou a adotar a “distribuição” dos países na DIT como a unidade básica de análise. Tratava-se, então, de assumir uma perspectiva do nacional dentro de um sistema mundial e do lugar da nação subdesenvolvida e periférica quando estava estudando as estruturas produtivas nacionais e as regionais. Não é nova, portanto, uma abordagem que trata os desdobramentos da economia nacional e seus rebatimentos regionais pelo papel e a posição que essa economia ocupa na DIT (HERNANDEZ, 2022; BASTOS, 2020).

A novidade é que temos, hoje, um parque produtivo muito mais complexo do que o encontrado por Furtado, quando realizou suas principais pesquisas na segunda metade do século XX. Não obstante, essa novidade consiste, por um lado, num aprofundamento das tendências reportadas por esse autor, como é o caso do grau de dependência de nossa economia e das mudanças nos centros decisórios de poder (FURTADO, 1998). Por outro lado, o atual ciclo de transnacionalização da produção tem provocado uma desarticulação dos núcleos nacionais de industrialização, redirecionando seus centros dinâmicos para o exterior. De acordo

⁸⁴ Bastos (2020a, p. 235) resume o método de análise de Celso Furtado da seguinte forma: “[...] *a perspectiva de análise da perspectiva estrutural cepalina não é a nação propriamente dita, mas o sistema supranacional. Este também tem propriedades emergentes que não se resumem a uma somatória de ações e reações das nações, isto é, não é apenas um sistema internacional, mas um sistema no qual redes e dinâmicas mundiais, transnacionais, internacionais ou locais têm seu lugar. As propriedades emergentes do sistema mundial, aliás, condicionam as nações a relações que contribuem para estruturá-las como subsistemas com características e dinâmicas específicas*”.

com o argumentado por Hernandez (2022), por exemplo, o processo simultâneo de maior inserção externa e de desindustrialização pode resultar no rebaixamento da economia periférica⁸⁵ dentro da DIT.

Mas, a constatação de que o sistema produtivo é cada vez mais globalizado não é suficiente para reduzir a problemática do subdesenvolvimento ao tipo da inserção dessa economia nas cadeias globais e à dinâmica financeira do capitalismo contemporâneo. Nessas circunstâncias, é possível afirmarmos que a proposição do método histórico-estrutural se mantém, uma vez que se verifica a existência de “descontinuidades de estruturas específicas – o centro e a periferia – cuja gênese histórica era singular e irrepetível” (BASTOS, 2020, p. 232) e que caracterizam a maneira como esse sistema está organizado.

Com base nessas premissas, a escala nacional não desaparece ou perde relevância, mas modifica seus parâmetros. Do ponto de vista da dinâmica urbano-regional, essa discussão é importante para pensarmos as suas determinações externas e internas. Também ajuda a explicar o porquê tratamos o objeto por meio de suas múltiplas vinculações e em diferentes escalas de análise. Aqui, trabalhamos com o pressuposto de que os fatores de produção ainda o são, em sua maioria, nacionais – em especial a terra e o trabalho – e/ou estão vinculados a um conjunto de determinações cujas escalas relevantes são a nacional e a regional (ver Capítulo 4). O movimento do capital, no entanto, é mais complexo e apresenta determinações que parecem ser muito mais de ordem externa. Mas, isso não se dá sem redimensionar as condições de reprodução dos capitais locais previamente existentes.

Além disso, cabe reconhecermos que o Brasil está organizado com base em relações federativas, fundamental para explicar as suas determinações nacionais. A forma de organização do Estado nacional é um elemento central da natureza desse sistema econômico e da sua condição nacional. Monteiro Neto (2017) sustenta que, no país, existe um padrão de intervenção governamental que mobiliza tanto fatores estruturais como conjunturais, crucial para explicar a questão regional brasileira. No caso da região Nordeste, por exemplo, o autor constatou que a atuação do governo federal com políticas de desenvolvimento regional contribuiu para que a economia regional acompanhasse o ritmo da nacional.

⁸⁵ De acordo com Hernandez (2022), na nova DIT, esses países buscam se especializar nos elos das cadeias produtivas intensivas em trabalho e com baixa agregação de valor. No caso do México, estudado pela autora, adotou-se o modelo manufatureiro exportador, baseado na importação de componentes e de maquinaria para posterior exportação.

Pelo exposto, as estruturas produtivas regionais têm um peso sobre as novas articulações que se dão na própria região, ressignificando, inclusive, as condições dos demais fatores de produção. Em nossa perspectiva, também é possível observamos que as diversas redes de cidades do país, embora diversas, mantêm-se integradas, revelando uma estrutura que (ainda) é nacional. Ou seja, a rede urbana é um componente que permite a integração das escalas nacional e regional, bem como é uma maneira de verificar como essa integração evolui no tempo. Com base nessas reflexões é que conduziremos as discussões dos próximos capítulos.

Capítulo 3 – MODIFICAÇÕES DAS ESTRUTURAS PRODUTIVAS REGIONAIS E O CASO DO NORDESTE

No presente capítulo, procuramos discutir alguns dos condicionantes internos à dinâmica urbano-regional do Nordeste em nosso período de análise. Desse modo, temos como objetivo analisar a estrutura produtiva das regiões brasileiras, com ênfase no caso nordestino e buscando captar a distribuição da atividade econômica pela região. Na primeira seção, analisamos o quadro atual das políticas regionais e a histórica questão regional brasileira. Em seguida, discutimos a trajetória recente das estruturas produtivas regionais (seção 3.2) e a maneira pela qual a atividade econômica está organizada dentro da rede urbana do Nordeste (seção 3.3). Por fim, fazemos uma reflexão, em caráter de proposição de uma agenda de pesquisa, sobre os novos padrões de consumo e de renda regionais e o processo de urbanização nordestinos após 1990 (seção 3.4).

Pelo que pudemos observar no Capítulo 2, ao longo das últimas seis décadas, houve um movimento crescente de valorização financeira e de expansão da riqueza mundial que contrastou com a queda das taxas médias de crescimento econômico, o aumento do desemprego estrutural, os processos de desindustrialização das economias centrais e periféricas⁸⁶ e a própria redução da capacidade de atuação dos Estados nacionais da periferia capitalista. Diante desse conjunto de transformações, seria ainda possível a sustentação de um modelo teórico que debate o desenvolvimento? E quais as possibilidades efetivas de uma política nacional e regional de desenvolvimento sob a égide do capitalismo contemporâneo?

Sobre essa última questão, algumas teses procuraram apresentar os efeitos daqueles conjuntos de fatores sobre as regiões brasileiras e a integração da economia nacional, formulando explicações para os caminhos futuros do desenvolvimento nacional e da economia brasileira e regional. No diálogo com esses autores, observamos a recorrência do tema da fragmentação espacial e dos efeitos setoriais e espaciais oriundos do avanço tecnológico. Ainda nos anos 1990, a discussão se dava em torno das condições em que o país adentraria – já tardiamente – à Terceira Revolução Industrial, cabendo aos diversos cientistas sociais interpretar os caminhos a serem percorridos pela sociedade e economia brasileiras.

⁸⁶ Ver Cano (2014; 2012b), Sampaio (2015), Hiratuka e Sarti (2017) e Morceiro e Guilhoto (2019).

Já neste início de século, embora tivessem permanecidos aqueles temas, passou-se a discutir o tipo de inserção externa e o “modelo” ou “padrão” de desenvolvimento adotado. De maneira crítica, Svampa (2013) chamou a atenção para o processo de expansão da produção de bens primários em toda a América Latina, chamando-o de “consenso das *commodities*”. Por sua vez, Osório (2012) destacou a ocorrência de um padrão de reprodução do capital exportador de especialização produtiva. Noutra perspectiva, alguns autores optaram por caracterizar esse período como algum tipo de desenvolvimentismo, como fizeram Bielschowsky (2012) e Baltar, Souen e Campos (2018), que trataram o fenômeno referindo-se ao caso brasileiro.

De acordo com Macedo (2010), as políticas macroeconômicas adotadas entre os anos de 1989 e 2008, que visavam maior inserção externa da economia brasileira, associadas com os movimentos da economia global, teriam levado a mudanças da estrutura produtiva nacional e provocado expressivas transformações sobre as regiões do país. Para o autor, esses elementos foram decisivos para alterar a dinâmica regional e urbana do país, com destaque para uma maior ligação do tipo local-global, que definiria o conjunto das regiões beneficiárias de uma maior internacionalização da economia nacional. Segundo Macedo e Moraes (2011), o dinamismo da economia mundial teria gerado estímulos para ampliar a inserção comercial externa, principalmente, puxados pelo “efeito China”, destacando-se o setor de bens primários, com a agropecuária e a indústria extrativa.

Por sua vez, Pacheco (1998) defendeu a tese do caráter fragmentário e heterogêneo do desenvolvimento econômico do país pós 1990. Para esse autor, surgiram problemas econômicos regionais em finais do século XX, movidos pelos fatores que estamos analisando, cujas características se manifestam tanto em momentos de crise, como nos períodos de expansão econômica. Para Pacheco (1998), a problemática regional residiria na ausência de uma referência nacional para buscar uma estratégia de desenvolvimento que coordenasse as articulações inter-regionais e aquelas do país com o exterior. Em vez disso, a política econômica referendava modelos de saídas individuais que consistiam em estruturar relações econômicas com o país e com o mundo desvinculadas do problema nacional.

A discussão sobre a fragmentação e a heterogeneidade já vinha sendo elaborada por autores como Araújo (1997) e Guimarães Neto (1997). Ambos defenderam que essa heterogeneidade teria sido gestada ainda no movimento da industrialização brasileira e em face das políticas nacionais e regionais de desenvolvimento do período 1930-1980. Quer dizer, o país teria constituído um processo de desenvolvimento que articulava em seu espaço nacional áreas ou “ilhas” de produtividade – também discutidas por Pacheco (1998) – com outras de

relativa estagnação e de ocupação mais ou menos antiga. Não obstante, se mantidas em curso, as políticas econômicas adotadas nos anos 1990 poderiam levar à fragmentação do tecido econômico construído e a uma forte desarticulação do espaço nacional.

Para Cano (2008; 2011b), no entanto, é preciso observar a continuidade – ou não – dos principais elos da economia montados ao longo do século XX, sobretudo as relações entre a indústria de São Paulo com o restante da nação⁸⁷. O autor defendeu duas hipóteses para o desempenho urbano-regional da economia brasileira no pós-1990: a) mantendo-se as políticas neoliberais e em face do progresso tecnológico, com a constituição de setores mais complexos e sofisticados, poderia acontecer uma relativa reconcentração espacial da produção em favor de São Paulo e adjacências e em detrimento das demais regiões; b) a deliberada destruição da capacidade de atuação do Estado nacional, somada ao movimento de “culto ao poder local”⁸⁸, implicaria no enfraquecimento da única instituição capaz de contrarrestar a questão internacional e os efeitos “fragmentadores” do movimento da economia global.

Com relação a essa primeira hipótese de Cano (2008), o autor já havia formulado que as transformações tecnológicas tenderiam à maior concentração espacial e à metropolização (CANO, 1995). Assim, teríamos a continuidade do processo de desconcentração populacional contraposto à reconcentração dos serviços intensivos em tecnologia e relacionados às atividades de decisão e de comando. Ou seja, um crescimento liderado pela dotação de novos segmentos produtivos não teria respaldo em qualquer parte do território nacional, mas num reduzido número de áreas urbanas mais bem estruturadas. Dito de outro modo,

[...] o espaço urbano em que se assentam as novas indústrias da terceira revolução industrial [requereriam] redes de serviços modernos complementares à nova indústria, centros de pesquisa, centros formadores de educação e maior dotação de infraestrutura urbana moderna, viária e de telecomunicações, compatíveis com os requisitos dessa Terceira Revolução Industrial (CANO, 1995, p. 128).

Essa discussão também foi realizada por autores como Santos (1993) e Diniz (1993). O primeiro, sob a chave do *meio tecnológico-científico*, argumentou que passaríamos a

⁸⁷ De acordo com Cano (2008, p. 43): “[...] mesmo que venhamos a ter no futuro longos períodos de firme crescimento, a expansão da periferia está atrelada, em grande medida, à de São Paulo. Portanto, se São Paulo crescer, e bem, o restante do país também crescerá. A exceção a esse processo reside na “autonomia” regional ganha por algumas áreas do país, com a expansão de produção destinada a exportações (notadamente agrícolas e minerais) e à produção energética, como o álcool de cana e o petróleo”.

⁸⁸ Sobre esse tema, diversos autores apontaram para uma mudança na orientação da atuação do Estado, que deixa de combater as desigualdades regionais e passa a promover a competitividade dos lugares (regiões, locais etc.). Nesse sentido, o Estado nacional teria abdicado de ser o principal promotor e articulador dos processos de desenvolvimento regional e urbano (ABDAL, 2020a), enquanto os entes nacionais participam de uma disputa acirrada por recursos e investimentos, caracterizado pela “guerra dos lugares” (SANTOS, 2006).

verificar mudanças na composição técnica e orgânica do território, em face da necessidade de maciços investimentos em infraestrutura e das modificações no conteúdo da nova indústria. Com a difusão generalizada dos processos do meio tecnológico-científico, poderíamos verificar um movimento contínuo e mais homogêneo numa região concentrada e movimentos de modernização seletiva nas demais áreas do país.

Já Diniz (1993) defendeu a tese de um *desenvolvimento poligonal*. Para o autor, as principais aglomerações industriais do país se limitariam a um pequeno número de polos de crescimento ou a regiões capazes de capturar a maior parte das atividades econômicas que fossem surgindo. Os polos mais dinâmicos permaneceriam dentro do estado de São Paulo ou muito próximos dele. Diniz identificou que, embora nas últimas décadas do século XX tivesse ocorrido um movimento de desconcentração industrial em direção a diversas partes do país, também ocorreu uma reconcentração de atividades em áreas que se constituem como os principais polos de alta tecnologia⁸⁹.

Abdal (2015; 2020), por sua vez, vem apontando para um movimento contrário ao da desconcentração produtiva, a partir dos anos 2000. De acordo com o autor, no período verificou-se a “manutenção dos padrões estruturais da distribuição da atividade econômica pelo território” (ABDAL, 2020, p. 4). Isso é, existiram tendências setoriais à desconcentração em atividades intensivas em recursos naturais (terra, água, minérios etc.) ou em indústrias tradicionais, contudo, não se verificou a devida correspondência na alteração dos eixos estruturais de produção do país (Sul e Sudeste).

Haveria, portanto, uma manutenção do padrão estrutural identificado por Diniz (1993), no sentido de que não houve uma redistribuição regional da indústria (ABDAL, 2017), entre os anos de 1999 e 2010. As novas áreas constituíram-se, principalmente, na extrapolação daquelas tradicionais já existentes, com exceção da indústria extrativa e dos setores de mais baixa tecnologia. Nesse contexto, os movimentos de desconcentração também só se manifestaram em ciclos de crescimento econômico e de elevação dos investimentos.

⁸⁹ Com efeito, o conceito de “desenvolvimento poligonal” sugere que essas áreas mais dinâmicas se circunscrevem a uma área limitada pelos seguintes vértices regionais: Belo Horizonte, MG, Uberlândia, MG, Londrina e Maringá, no Paraná, Porto Alegre, RS, Florianópolis, SC, São José dos Campos, SP e Belo Horizonte, novamente. Ver, também, Monteiro Neto, Silva e Severian (2020a; 2021), que atualizaram essa análise para o período 1995-2018.

3.1 A histórica questão regional e o cenário das políticas recentes de desenvolvimento regional⁹⁰

O processo histórico de ocupação do território brasileiro teve características assimétricas e irregulares que se refletiram na distribuição espacial da população e nas diferentes configurações das economias regionais. Cano (2007), por exemplo, demonstrou que a concentração econômica no estado de São Paulo teve raízes em uma fase anterior ao período da industrialização nacional, com o desenvolvimento do “complexo cafeeiro paulista”. Uma vez em curso o processo de industrialização e com a mudança do centro dinâmico da economia brasileira, verificaríamos maior concentração da indústria e, com ela, da mão de obra urbana.

Com efeito, ao redirecionar o centro dinâmico da economia “para dentro”, modificou-se o padrão de organização do território, tanto em função do aparecimento da grande indústria como pela formação de um mercado interno de articulação nacional. Dito de outro modo, as modificações na alocação das atividades econômicas sobre o território brasileiro, a partir dos anos 1930, alteraram o padrão espacial da economia⁹¹. O advento tardio da grande indústria, condicionada ao movimento internacional do capital (CARDOSO DE MELLO, 1982), também significou um crescimento urbano de grandes proporções, cuja urbanização acelerada do século XX foi bastante diversificada e heterogênea em suas frações sociais.

O conjunto dessas transformações pelas quais o país passou a partir do segundo quartel do século XX colocam alguns elementos que se desdobram com relativa importância: a) emergiu-se uma sociedade urbano-industrial sobre uma organização socioespacial cuja configuração é bastante heterogênea, diversificada e desigual, sendo este um traço característico de seu subdesenvolvimento; b) em razão disso, manifestam-se “desequilíbrios urbano-regionais” no âmbito nacional e relacionados aos padrões hierárquicos subjacentes a determinados espaços subnacionais; c) a conjugação desses dois elementos gerais conduziu ao debate que se convencionou chamar de *a questão regional brasileira*.

De acordo com Cano (1982), os desequilíbrios regionais intensificaram-se com o processo de concentração industrial no país e com os gritantes desníveis de renda entre as

⁹⁰ Em grande parte, esta seção se baseia nos trabalhos que realizamos nos últimos anos relacionados à dinâmica regional e urbana brasileira, frutos de projetos de pesquisa desenvolvidos ao longo dos períodos de mestrado e de doutorado, pelo Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico (CEDE), do IE-Unicamp, em parceria com os professores do CEDE.

⁹¹ Ao mesmo tempo, a distribuição espacial da população brasileira iria se reconfigurar, dada a dispersão de contingentes populacionais em direção às fronteiras agrícolas e em direção às cidades (MARTINE, 1994).

macrorregiões do país, evidenciadas a partir da divulgação das Contas Regionais, em 1952, pelo IBGE. O processo de concentração industrial se relacionava com o movimento de integração do mercado nacional e de formação de uma periferia articulada com as áreas de maior crescimento, também demonstrado por Singer (1968). Operou-se, então, uma dinâmica favorável ao crescimento industrial em São Paulo, ao passo que repercutiram efeitos de estímulo, de bloqueio e/ou de destruição nas demais economias regionais.

Com o avanço industrial e a integração do mercado, intensificaram-se o êxodo rural e as migrações inter-regionais, acelerando o processo de urbanização brasileira (SANTOS, 1993), cujo fenômeno foi comum a todas as regiões do país (CANO, 2011b). Não obstante, as transformações urbano-industriais não ocorreram na mesma escala que o Centro-Sul, de modo que, em algumas porções do território, as relações entre o rural e o urbano resumiram-se ao “inchamento” do setor terciário, com exceção de onde a indústria e os serviços ganharam maior dinamicidade (CANO, 2011a). Para Oliveira (2003), no entanto, houve aí uma maior funcionalidade do terciário e não apenas um “inchamento”, decorrente da simbiose entre os setores modernos e os atrasados da economia, o que iria configurar um modo próprio de “acumulação urbana”. Tratava-se, segundo Maricato (2013), de uma “industrialização de baixos salários” que só poderia gerar uma urbanização de baixos salários.

Após um período de industrialização restringida e de maior concentração econômica no Centro-Sul do país, deu-se curso a um processo de desconcentração industrial gestado por incentivos fiscais aos investimentos privados realizados em outras regiões brasileiras (CANO, 1982). Essa fase seguinte foi caracterizada por Guimarães Neto (1997) pelo movimento de **integração produtiva**, em que o capital industrial extrapolou para outras áreas do país, levado por esses incentivos e pela própria dificuldade de novas inversões no polo dinâmico, o que permitiu maior controle da indústria paulista sobre o mercado nacional.

A desconcentração econômica exigiria um processo amplo de reorganização do território para absorver, agora, uma nova fase da industrialização brasileira, muito mais intensiva em capital – a da indústria pesada. Com efeito, a nova indústria teve enorme impacto sobre o ordenamento territorial brasileiro, cujos limites ou contradição se expressa na natureza da sua urbanização, que se tornou explosiva ou caótica (CANO, 2008).

Já nos anos 1980, o péssimo desempenho econômico do país teve movimentos distintos entre os setores da economia e com ganhos e perdas regionais em sua participação no PIB nacional. Na década seguinte, a economia manteria um ritmo bastante lento, com alguns efeitos diversos aos da década anterior, sobretudo em seus impactos urbanos e regionais. Deu-

se continuidade ao processo de desconcentração econômica do período anterior, com a diferença que agora ocorria mais em função do péssimo desempenho da economia paulista que pelo dinamismo das demais regiões brasileiras (CANO, 2008).

Enquanto isso, as políticas nacionais e regionais de desenvolvimento foram abandonadas e deu-se lugar à disputa intensiva entre os estados, por meio da Guerra Fiscal⁹². Com efeito, o volume crescente de incentivos fiscais ofertados pelos governos estaduais para atração de empresas deveu-se ao aprofundamento das políticas neoliberais, nos anos 1990, mas, também, ao caráter desigual do desenvolvimento nacional. Apesar da necessidade de se corrigir essas desigualdades regionais, o contexto da Guerra Fiscal criou um ambiente em que, talvez, perdem os entes nacionais e aborta-se quaisquer estratégias de desenvolvimento.

O modelo de atuação estatal dos anos 1990 implicava na concepção de que os problemas regionais teriam soluções ótimas se deixados à atuação do mercado (ARAÚJO, 1999). Em vez disso, aprofundou-se os desequilíbrios entre as regiões, de modo que:

A adoção da (des)regulação estatal neoliberal, por parte dos governos recentes, manteve ou até mesmo ampliou a estrutura desigual entre as unidades subnacionais, conservando assim o elevado grau de concentração industrial no centro-sul do país. A dinâmica regional brasileira está associada às transformações contemporâneas decorrentes da abertura externa, do processo de privatizações, das mudanças tecnológicas e do próprio aprofundamento da inserção passiva brasileira à dinâmica da acumulação financeira (BALANCO, PINTO e MUSATO, 2006, p. 21).

Os efeitos decorrentes do novo conjunto de políticas implicaram em mudanças da dinâmica urbano-regional brasileira, com áreas que se beneficiaram do processo de maior internacionalização da economia e, com o baixo crescimento econômico daquelas duas décadas, ampliaram sua articulação com o exterior, deixando o espaço nacional muito mais segmentado (MACEDO, 2010). Para o IPEA, IBGE e UNICAMP (2001), isso teria provocado o aumento da heterogeneidade econômica e social entre as regiões do país e no interior das regiões. Já Macedo (2010) destaca a coexistência de poucas áreas dinâmicas ligadas ao mercado internacional e de áreas bem menos dinâmicas e/ou estagnadas pouco conectadas às primeiras.

A respeito da dimensão regional do desenvolvimento brasileiro, Araújo (2013) destacou as principais heranças que ainda influem sobre a questão regional, que são: a

⁹² A já bastante conhecida Guerra Fiscal expressa um problema de ordem federativa e constitucional, em face de um ambiente hostil à cooperação, devido à ausência de consenso de ordem política e institucional. A utilização de instrumentos fiscais com a perspectiva de promover o desenvolvimento regional é bastante antigo no Brasil, todavia, a partir da segunda metade da década de 1990, esse instrumento esteve no centro de uma competição acirrada entre os entes subnacionais. O fenômeno histórico também expressa a ausência de coordenação e de uma regulação mínima para atenuar seus efeitos negativos sobre o pacto federativo (VARSANO, 2009).

concentração litorânea, a diversidade e a desigualdade regional. Segundo a autora, em finais do século XX, verificou-se o abandono das políticas regionais e a emergência de um novo contexto econômico⁹³ (ARAÚJO, 2013; 1999). Apesar disso, o governo federal adentrou o século XXI buscando operar um novo padrão de crescimento, baseado na expansão do consumo de massa via elevação da renda entre os grupos sociais situados nas menores faixas de rendimento (BIELSCHOWSKY, 2012). Nos anos 2000, o manejo de políticas setoriais e/ou de base territorial estimulariam o investimento, com maior dinamismo nas regiões periféricas.

Não obstante, embora fossem identificadas microrregiões com uma dinâmica econômica mais acelerada, esse movimento não foi suficiente para modificar a herança estrutural da dinâmica regional brasileira (MACEDO e PORTO, 2018b; 2017). Ademais, esse desempenho econômico regional teve pouca influência das políticas direcionadas para a questão regional e urbana (ARAÚJO, 2013; BRANDÃO, 2014; CANO, 2011b).

De fato, algumas mudanças foram decorrentes de políticas sociais ou setoriais que tiveram impactos territoriais, além dos efeitos relacionados ao bom desempenho do mercado interno, entre os anos de 2003 até 2013/14. Outras mudanças decorreram do crescimento da economia mundial antes da crise de 2008, que gerou estímulos para o tipo da inserção comercial externa brasileira (MACEDO, 2010; CANO, 2008). Puxada pelo *boom de commodities*, a inserção externa teria grande influência sobre o desempenho das áreas produtoras de bens primários, como a agropecuária e a indústria extrativa.

Com a grave crise econômica e política que recaiu sobre o Brasil na segunda metade dos anos 2010 deu-se o fim desse ciclo de melhora dos indicadores socioeconômicos, eliminando boa parte dos componentes favoráveis ao desempenho regional apontados por Araújo (2013). A desaceleração e a crise econômicas demonstraram os limites dos ganhos oriundos nos primeiros anos deste século. Dito de outro modo, a gravidade do cenário econômico e o golpe duro às instituições democráticas foram de veloz destruição daqueles instrumentos de política pública e de rápida deterioração dos avanços conquistados (PORTO, 2022b).

Desse modo, o esforço de retomada do planejamento regional foi insuficiente para lidar com a herança estrutural, limitado pelo contexto de transformações globais e pela política

⁹³ Estamos nos referindo às transformações que discutimos no Capítulo 2, que remontam aos impactos da reestruturação econômica dos países desenvolvidos já em finais dos 1970, e aos países da periferia, na década de 1980. Já nos anos 1990, foram efetuados ajustes por meio das políticas neoliberais, tendo lugar o processo de globalização, com efeitos distintos nas órbitas financeira, comercial e produtiva (CANO, 2000).

macroeconômica. De acordo com Guimarães Neto (2010), esse esforço enquadrava-se numa nova fase das políticas e do planejamento territorial no país. Para esse autor, teria havido uma primeira fase, no auge do período *desenvolvimentista* (1950-1980), em que houve predomínio do planejamento ao nível das grandes regiões brasileiras, com ênfase no Nordeste, Norte e Centro-Oeste, marcado pelo papel atuante das superintendências regionais de desenvolvimento.

O segundo período marcou-se por uma fase de declínio e de crise do planejamento macrorregional (1980-2002), influenciadas pelo novo contexto econômico e político, caracterizado pelo desmonte dos instrumentos de política regional. Já o terceiro período teria se iniciado a partir do ano de 2002, verificando-se o desenvolvimento de novas abordagens, decorrentes da alteração no tratamento do papel dos territórios. No Brasil, ganharam destaque as novas experiências de desenvolvimento sustentável, os Arranjos Produtivos Locais (APLs), a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o fortalecimento dos territórios rurais (GUIMARÃES NETO, 2010).

Já Galvão (2013) buscou diferenciar as políticas de desenvolvimento regional das Políticas Regionais ou de Ordenamento Territorial. As primeiras tiveram maior vigor durante o século XX, com ênfase econômica e na redução das desigualdades regionais de renda. Por sua vez, as últimas incorporaram novos elementos aos problemas do desenvolvimento, tratando das questões ambiental, política, social e cultural. Contudo, o autor reforça que, embora o contexto atual requeira abarcar essas novas dimensões, ainda prevalece no Brasil a hipótese cepalina de que há forte heterogeneidade estrutural com enormes disparidades regionais.

Nesse sentido, Galvão (2013) defendeu que as políticas de desenvolvimento regional atuais teriam como desafio incorporar as dimensões outrora privilegiadas (reduzir desigualdades) nesse conjunto de novas questões. Esse tipo de estratégia envolveria a necessidade de superar dicotomias como a local/global, indivíduo/sociedade etc. e, em vez disso, utilizar ações multiescalares, articulada com um Projeto de Nação e atentas às modificações que ocorrem em âmbito mundial.

A preocupação de Galvão (2013) com respeito às escolhas de políticas regionais parece estar alinhada com as críticas que Chang (2010) tem feito às visões contemporâneas de desenvolvimento adotadas por organizações internacionais. De acordo com Chang (2010), o debate sobre o desenvolvimento que figurou em meados do século XX diferencia-se bastante

do discurso que se incorporou pós-1970⁹⁴, pois, ocorreu um abandono da ideia básica que permeia o conceito de desenvolvimento, que é a de transformação da estrutura produtiva através da industrialização, com modificações substanciais na estrutura social. O corpo ideológico dessas novas concepções reforça a adoção de políticas que podem levar até a uma regressão da estrutura produtiva de países com menor grau de desenvolvimento.

Por sua vez, Diniz (2006) aponta para certas dificuldades teóricas de se explicar os fenômenos territoriais contemporâneos, sugerindo a construção de uma abordagem interdisciplinar e multiescalar, no que denominou de *Economia Política do Território*. O autor ressaltou a importância de observar os diferentes níveis escalares e a complexidade em que os fenômenos regionais se apresentam. Para tanto, aponta a autonomia política da Nação em definir um projeto que articule as diferentes forças econômicas, sociais e políticas, tanto em sentido de homogeneização como de polarização das escalas espaciais. Nesse sentido, define os papéis da rede urbana e da infraestrutura de transportes como mecanismos relevantes de ordenamento territorial, sugerindo políticas de fortalecimento de novas centralidades, em que as cidades atuam como irradiadoras do desenvolvimento, via integração territorial.

Por fim, Macedo e Porto (2018a; 2018b) discutiram as premissas e concepção teórica da PNDR, após dez anos de sua institucionalização. Os autores apontaram as dificuldades de implementação dessa política dentro dos marcos federativos e sujeita aos limites de atuação do Estado face à ausência de qualquer projeto nacional de desenvolvimento. Destacou-se, ainda, um diagnóstico comum entre os pesquisadores sobre a PNDR a respeito de sua baixa efetividade e da maneira como pouco influenciou a dinâmica regional do país.

A concepção inicial da PNDR envolvia a ideia de Nação e a necessidade do projeto nacional de desenvolvimento, cujo diagnóstico e elaboração iniciais foram feitos por Araújo (1999). Ali, se discutiram as razões fundamentais da necessidade, da possibilidade e da pertinência de uma PNDR no país, fazendo contraponto à tese liberal de que o “mercado comanda tudo, inclusive a dinâmica regional”. A hipótese subjacente era a da tendência à fragmentação espacial, apresentada por Pacheco (1998). Tal política apareceria, portanto, como uma estratégia de reversão dessa tendência, sem deixar de se integrar à nova dinâmica do

⁹⁴ Chang (2010) refere-se ao discurso e às estratégias contidas em iniciativas como as do Objetivos do Milênio, da Agenda Doha e/ou do incentivo às microfinanças, segundo as quais se constituem num “desenvolvimentismo sem desenvolvimento”. Para fazer frente a esse tipo de política, o autor sugeriu a construção de um “novo desenvolvimentismo”, cujas estratégias pudessem harmonizar o objetivo de transformação da estrutura produtiva com o desenvolvimento de novas habilidades sociais e tecnológicas.

capitalismo global, que é um elemento estruturante, condicionante e criador de novas determinações da dinâmica urbano-regional.

Alves e Rocha Neto (2014) destacaram o caráter apressado da primeira formulação da política, a PNDR I, corrigido com a elaboração de sua segunda fase, a PNDR II, prevista para entrar em operação no período 2011-2015, mas que não pode ser implementada. A PNDR estabeleceu as regiões prioritárias de atuação dos entes federativos envolvidos e uma tipologia que classificava as microrregiões brasileiras segundo seu potencial produtivo e seus níveis de renda (MACEDO e PORTO, 2018b; BRASIL, 2010). Ao mesmo tempo, inovou-se com a proposta de governança participativa e multinível, além do caráter multiescalar e multidimensional que tratava a questão regional, dentro de uma visão nacional.

Apesar disso, persistiram os entraves ao sucesso de uma política regional, cujas razões são compartilhadas por diferentes autores (ALVES e ROCHA NETO, 2014; BRANDÃO, 2014; AMPARO, 2014). O curioso é que a crítica desses autores se refere aos limites dos instrumentos e não à sua concepção. Com efeito, consideraram a PNDR “uma criteriosa proposta de desenvolvimento regional de caráter nacional” (BRANDÃO, 2014, p. 339), porém, inviabilizada pelos entraves institucionais, relacionados às dificuldades de governança, à falta de vontade política e à indisponibilidade de recursos orçamentários (MACEDO e PORTO, 2018a).

O diagnóstico, contudo, nos parece insuficiente, uma vez que não aponta a ineficácia da PNDR para lidar com entraves relacionados às estruturas de poder (local, regional e nacional), ao enfrentamento dos fatores que condicionam nosso subdesenvolvimento e à própria maneira como passou a atuar o Estado nacional. Nesse sentido, caberia questionarmos o quanto as limitações para a coordenação estatal no enfrentamento das desigualdades regionais também passam pela contribuição do próprio Estado na reprodução do quadro que se pretende superar? Essa questão busca elucidar a maneira pela qual a política econômica brasileira tem subordinado as demais políticas às exigências do sistema financeiro internacional (MACEDO e PORTO, 2018a), conforme discutimos no capítulo anterior. Com efeito,

Mesmo a PNDR com sua pertinente visão sistêmica da economia brasileira, com seu compromisso de erradicar as iniquidades e elevar o nível de vida nas regiões mais pobres e, principalmente, de valorizar os ativos locais como substrato de suas ações, mesmo ela, traz as marcas das imposições do mercado como estratégia de ação sem fazer alusão ao caráter conflitante e contraditório que alguns de seus objetivos podem trazer para as regiões. É o caso, por exemplo, do tratamento dado às infraestruturas econômicas, analisadas a partir dos desequilíbrios de sua dotação pelo território e pela necessidade de aumentar a competitividade das regiões (MACEDO e PORTO, 2018a, p. 623).

Não é, então, apenas um problema de a questão regional e urbana entrar na agenda política nacional, com recursos orçamentários e contando com instrumentos de efetivação, em que pese suas reconhecidas relevâncias, reforçadas por Monteiro Neto, Castro e Brandão (2017). Ora, se não foi possível avançar num quadro econômico favorável, o que esperar num contexto de baixo crescimento e de crise fiscal e orçamentária que se abateu desde a última década? Nosso argumento é que a sociedade brasileira paga um preço elevado por ter relegado as políticas urbana e regional a peças decorativas, embora com a melhora relativa dessas questões por outras vias. Sua trajetória recente remonta a imagem fornecida por Celso Furtado, resguardadas as diferenças históricas, em que vimos *organizar novamente a fantasia sem assumi-la de forma explícita, mas, que logo foi desfeita, ainda antes de se chegar à avenida onde o povo esperava para o carnaval. Só restaram as cinzas de muitos carnavais, de tanto que se anunciou sem ter conseguido prosperar*⁹⁵.

3.2 Desempenho econômico e transformações nas estruturas produtivas regionais

O debate realizado na última seção permite-nos argumentar que o problema regional e urbano brasileiro persiste em seus aspectos principais. De acordo com Cano (2017), tais aspectos manifestam-se pela generalização da pobreza e da miséria em todo o país, ao passo que características históricas do desenvolvimento das regiões não foram de todo superadas. Essas questões seriam agravadas pela continuidade, ainda que transmutadas, de diferentes modalidades de reprodução social e do capital nas regiões de mais baixo desenvolvimento, como é o exemplo do capital mercantil no Nordeste (OLIVEIRA, 2014; CANO, 2010).

De qualquer modo, o Nordeste brasileiro requer a superação do viés de um debate que o reduz a uma *região-problema*, em especial, porque a noção de “região autônoma, *lócus* de uma dinâmica própria no seu movimento de acumulação de capitais” já não mais se aplica àquela realidade (ARAÚJO, 1995, p. 37). Com efeito, a dinâmica econômica da região Nordeste, a partir dos investimentos e transformações ocorridos ao longo da segunda metade do século XX, modificou o perfil da sua atividade produtiva. O Nordeste tornou-se mais

⁹⁵ Tomamos aqui de empréstimo essa imagem e alusão feita pelo prof. Dr. Humberto Miranda (IE-UNICAMP), exposta em um de nossos inúmeros diálogos sobre a construção desta tese.

integrado e mais articulado à economia nacional, acompanhando os ciclos econômicos do país, porém, com diferenciações internas importantes (ARAÚJO, 1995; 1997).

De acordo com Araújo (1995; 1997; 2014), no Nordeste convivem áreas de expansão, abrigando estruturas modernas e dinâmicas, com áreas e segmentos econômicos *tradicionais*, tornando a sua realidade muito mais *diferenciada e complexa*, sobretudo, em face da sua dinâmica nos primeiros anos do século XXI. Destacam-se, ali, subconjuntos socioeconômicos diferenciados e com estruturas produtivas e de poder bastante diversas (ARAÚJO, 1997; 2014). Assim,

[...] de tradicional região produtora de bens de consumo não duráveis (têxtil e alimentar, principalmente) vai se transformando nos anos pós-1960 em região industrial mais especializada em bens intermediários, com destaque para a instalação do polo petroquímico de Camaçari, na Bahia, e do complexo minero-metalúrgico, no Maranhão, além do polo de fertilizantes de Sergipe, do complexo da Salgema em Alagoas, da produção de alumínio no Maranhão, dentre outros (ARAÚJO, 1997, p.10-11).

Cícero Carvalho (2014) elencou um rol de aspectos que colocaram o Nordeste em novo padrão de crescimento econômico, tais como a ampliação de políticas públicas permanentes de educação e de saúde, a presença efetiva de programas de transferência de renda, a forte elevação da renda entre os estratos socioeconômicos mais baixos da população, a expansão do consumo e a redução da pobreza extrema e a desigualdade. Com isso, verificaram-se mudanças relevantes na trajetória de desenvolvimento recente do Nordeste, que combinou a expansão da renda com redução das desigualdades socioeconômicas, além dos efeitos de blocos de investimentos direcionados por políticas federais, como foram o PAC e o Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

Isso teria feito com que o Nordeste expandisse o valor do rendimento médio a um ritmo mais acelerado do que o restante do país, entre os anos 2000 e 2010, com taxas anuais de 5,6% – enquanto o país crescia a 4,5% a.a. (ARAÚJO, 2014). Tem destaque um conjunto de iniciativas do setor público que permitiram essa dinâmica, dentre as quais: a) elevação da renda monetária nos pequenos municípios resultante das políticas sociais; b) ampliação da dotação de infraestrutura econômica e social; c) expansão do crédito ao consumo e ao investimento (público e privado); d) interiorização do ensino superior; e) maior bancarização da população brasileira; f) e medidas de combate à pobreza extrema⁹⁶.

⁹⁶ A dimensão dessas medidas revela-se diante de alguns dos efeitos da mais grave seca do Nordeste das últimas décadas, quando não foram registradas as cenas tradicionais de flagelos que se viam no passado (C. CARVALHO, 2014).

Esse conjunto de iniciativas reforçariam a presença do Estado como um elemento estruturante da economia nordestina, sobretudo, quando nos referimos ao papel desempenhado por centros urbanos de diferentes níveis da hierarquia urbano-regional. Com efeito, em finais dos anos 1980, verificou-se uma mudança estrutural no PIB dos municípios nordestinos (ver Gráfico 1.1, no Capítulo 1), refletindo os dispositivos de gasto social presentes na Constituição Federal, de 1988, e o baixo ritmo de crescimento econômico – sobretudo nos anos 1990 – após o fim do ciclo de investimentos dos governos militares. Cano (2011b, p. 284) também alertara para os efeitos que esses dois componentes teriam na urbanização do Nordeste, que vivenciou um processo de expansão decorrente da elevação da renda média que, segundo o autor, foi obtida com a efetivação de uma política pública, a aposentadoria rural.

De nossa parte, podemos dizer que foi muito mais que isso. A vida urbana nordestina, dentre tantos fatores, modificou-se em função de todo os dispositivos da seguridade social – não apenas a aposentadoria rural. Também contribuíram a estabilização econômica dos anos 1990, a ampliação de políticas sociais – como são os exemplos do PRONAF, Bolsa Família (PBF), Luz Para Todos, dentre outros –, além da expansão do salário-mínimo, do acesso à informação, e da diversificação do consumo – com a imagem ilustrativa da “troca do jegue pela moto”. Por outro lado, a região também passou a apresentar índices muito elevados de violência e de desemprego aberto, outrora diminutos, acompanhado de problemas comuns às demais cidades brasileiras, como o número de favelas, a especulação imobiliária, a precariedade do transporte urbano e do saneamento básico etc.

No entanto, a participação decisiva do Estado só cobre um aspecto do desenvolvimento recente do Nordeste. A região verificou uma elevação da participação do setor privado em seu crescimento econômico, conforme demonstrado por Araújo (2013), o que levou as cidades médias a ampliarem o seu dinamismo a partir das atividades terciárias que foram sendo implantadas. Não obstante, se a hipótese que prevalece para a economia brasileira é que o padrão de crescimento sustentado pelo consumo se exauriu, então a manutenção desse padrão regional ainda dependerá do setor público para garantir a continuidade da diversificação da economia urbana e de seu dinamismo.

Na Tabela 3.1, podemos verificar os índices de crescimento da economia do Nordeste, em comparação com o país e as demais regiões brasileiras, entre os anos de 1996 e

2019⁹⁷. Em todo esse período, a economia brasileira cresceu a uma taxa média anual de 1,7% ao ano (Tabela 3.2), aproximadamente, passando de R\$ 2,4 trilhões para R\$ 3,6 tri, a preços de 2010, que corresponde a um crescimento real de 48% em quase duas décadas e meia. No mesmo período, as regiões Norte e Centro-Oeste lideraram o crescimento econômico com taxas de 3,0% a.a. e 2,9% a.a., respectivamente, cujos desempenhos fizeram com que suas economias regionais estivessem próximas de dobrar de tamanho, no período. Com efeito, a região Norte apresentou uma expansão de 97,9%, enquanto o Centro-Oeste teve um salto de 93,7%.

Tabela 3.1 - Evolução do Produto Interno Bruto real a preços de mercado, segundo o Brasil e grandes regiões, 1996-2019 (1996=100 e preços de 2010)

Brasil e grandes regiões	PIB – número índice					
	1996	2000	2005	2010	2015	2019
Brasil	100,0	108,2	108,5	135,1	144,7	148,0
Norte	100,0	113,4	125,0	170,3	181,8	197,9
Nordeste	100,0	109,1	112,3	145,4	162,7	165,5
Sudeste	100,0	105,8	106,1	128,9	132,6	133,4
Sul	100,0	110,9	102,7	128,0	144,2	150,5
Centro-Oeste	100,0	115,1	122,9	160,4	184,2	193,7

Fonte: Sistema de Contas Regionais (SCR)/IBGE; dados extraídos de <http://www.ipeadata.gov.br/>.

A região Nordeste também cresceu a taxas superiores à brasileira, nesse período, com ritmo de 2,2% a.a., permitindo-lhe a expansão real de sua economia em 65,5% em 23 anos. Por outro lado, a região Sudeste apresentou desempenho muito fraco, crescendo a taxas de apenas 1,3% a.a., entre os anos de 1996 e 2019 (Tabela 3.2), o que levou a uma expansão inferior ao da média brasileira, com 33,4% de crescimento real de sua economia, em todo o período analisado. Já a região Sul obteve taxas médias anuais de crescimento de 1,8%, levando a uma expansão levemente superior à do país (50,5%), mas bem abaixo que as outras três regiões de melhor performance.

Esse desempenho regional teria condicionado um processo de desconcentração econômica aos moldes do que foi apontado por Cano (2008), que parece ter se aprofundado durante a última década. De acordo com o autor, trata-se de um comportamento que decorre mais do péssimo desempenho da região Sudeste – sobretudo, influenciada pelo Estado de São Paulo – do que em função de um crescimento virtuoso nas demais regiões. Mas, essa hipótese não é suficiente para explicar o que acontece em cada uma das regiões por todo o período.

⁹⁷ Os comentários feitos pelo IPEADATA a respeito desta série histórica relembram que o PIB a preços de mercado “inclui os impostos líquidos de subsídios sobre produtos, as margens de transporte e comercialização e os impostos sobre os valores adicionados”, o que não o torna consistente com a análise setorial do PIB, cuja estimativa é feita utilizando-se o conceito de “preço básico”. Além disso, a partir do ano de 1996 a série é encadeada de volume do PIB por UF, conforme o SCR – referência 2010.

No caso do Nordeste, seu comportamento é superior aos casos do Brasil, do Sudeste e do Sul do país, mas com relativa distância do que ocorria no Norte e Centro-Oeste, conforme pode ser observado na Tabela 3.2. Entre os anos de 1996 e 2000, seu crescimento de 2,2% a.a. só superou o da região Sudeste (1,4% a.a.) e ficou muito próximo do crescimento nacional, que foi de 2% ao ano. Naquele quinquênio, as regiões Centro-Oeste, Norte e Sul cresceram, respectivamente, às taxas de 3,6% a.a., 3,2% a.a. e 2,6% a.a., tendo sofrido menor impacto do baixo ritmo de crescimento do país.

Tabela 3.2 - Taxa média geométrica anual de crescimento do Produto Interno Bruto real a preços de mercado, segundo o Brasil e grandes regiões e por períodos selecionados, 1996-2019 (preços de 2010)

Brasil e grandes regiões	PIB – taxas médias anuais de crescimento								
	1996-2019	1996-2000	2000-2005	1996-2005	2005-2010	2000-2010	2010-2015	2010-2019	2015-2019
Brasil	1,7	2,0	0,1	0,9	4,5	2,3	1,4	1,0	0,6
Norte	3,0	3,2	2,0	2,5	6,4	4,2	1,3	1,7	2,1
Nordeste	2,2	2,2	0,6	1,3	5,3	2,9	2,3	1,5	0,4
Sudeste	1,3	1,4	0,1	0,7	4,0	2,0	0,6	0,4	0,2
Sul	1,8	2,6	-1,5	0,3	4,5	1,4	2,4	1,8	1,1
Centro-Oeste	2,9	3,6	1,3	2,3	5,5	3,4	2,8	2,1	1,3

Fonte: Sistema de Contas Regionais (SCR)/IBGE; dados extraídos de <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Já no período seguinte (2000-2005), a economia brasileira teve baixíssimo crescimento (0,1% a.a.), cujos impactos negativos ocorreram, principalmente, nas regiões Sul, que teve queda de -1,5% a.a., e Sudeste, que cresceu a taxas anuais de apenas 0,1%. As demais regiões cresceram às taxas de 0,6% a.a. (Nordeste), 1,3% a.a. (Centro-Oeste) e 2,0% a.a. (Norte), dando continuidade ao processo de desconcentração econômica, apesar da baixa performance no período. Com isso, entre os anos de 1996 e 2005, a economia da região Nordeste teve uma expansão real de 12,3%, enquanto o país cresceu apenas 8,5%, cujos desempenhos foram superiores aos casos do Sudeste (6,1%) e Sul (2,7%), mas aquém do Norte (25%) e Centro-Oeste (22,9%).

É possível notar, então, que o Nordeste se diferenciava do que ocorria nas regiões Norte e Centro-Oeste, tendo reduzido essa distância somente nos anos 2000. Com efeito, entre os anos de 2000 e 2010, essas duas regiões passaram a crescer em ritmo mais acelerado, impulsionadas pelo bom desempenho das exportações e de investimentos em infraestrutura, com o Norte crescendo a 4,2% a.a. e o Centro-Oeste a 3,4% a.a., tendo o Nordeste em seguida com 2,9% ao ano. No mesmo período, as regiões Sul e Sudeste tiveram desempenho abaixo da média brasileira, que foi de 2,3% a.a., com a primeira crescendo apenas 1,4% a.a. e a segunda a 2,0%. O maior destaque refere-se ao período 2005-2010, em que a economia brasileira cresceu à taxa anual de 4,5% e somente o Sudeste teve desempenho inferior, ainda assim de 4,0%

anuais. Nesse recorte temporal, o Nordeste cresceu num ritmo anual de 5,3%, próximo do Centro-Oeste (5,5% a.a.) e mais abaixo da região Norte (6,4% a.a.).

A partir do ano de 2010, as taxas reais de crescimento da economia brasileira e das grandes regiões reduziram-se bastante. Entre os anos de 2010 e 2019, o país expandiu sua atividade econômica em apenas 9,5%, perfazendo um ritmo de 1,0% a.a., cujo baixo desempenho foi puxado, principalmente, pela performance da região Sudeste (0,4% a.a.) que cresceu 3,5% em toda a última década. Nesse período, a região Nordeste apresentou o segundo pior resultado entre as regiões, expandindo 13,8% (1,7% a.a.). Enquanto isso, a região Centro-Oeste liderava o crescimento, com taxas médias anuais de 2,1%, permitindo-lhe uma expansão de 20,8%, favorecida pelo comportamento do agronegócio exportador. Já as regiões Sul e Norte cresceram a taxas de 1,8% a.a. e 1,7% a.a., tendo expandido 17,6% e 16,2%, respectivamente.

Com o conhecimento das performances das regiões, é possível agora compreendermos a distribuição da atividade econômica pelo país, segundo a participação relativa, conforme a Tabela 3.3. Em todo o período de 1996 a 2019, a região Nordeste passou de 12,9% do total da economia brasileira para 14,4%, um ganho de 1,5 pontos percentuais, que só não foi maior do que o desempenho do Centro-Oeste, que teve ganho de 2,4 p.p., em 23 anos. Com efeito, essa região elevou sua contribuição ao PIB nacional de 7,8% em 1996 para 10,2% em 2019, traduzindo a expansão do agronegócio no cerrado brasileiro (MACEDO, 2010). Já o Nordeste, com sua performance, conseguiu recuperar a participação na economia brasileira que obteve na fase mais intensa do desenvolvimentismo nacional (1956-1973).

Tabela 3.3 - Composição do Produto Interno Bruto real a preços de mercado, segundo o Brasil e grandes regiões, 1996-2019 (preços de 2010)

Brasil e grandes regiões	PIB - participação relativa					
	1996	2000	2005	2010	2015	2019
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Norte	4,4	4,6	5,1	5,5	5,5	5,9
Nordeste	12,9	13,0	13,4	13,9	14,5	14,4
Sudeste	58,0	56,7	56,7	55,3	53,2	52,3
Sul	16,9	17,4	16,0	16,0	16,9	17,2
Centro-Oeste	7,8	8,3	8,9	9,3	9,9	10,2

Fonte: Sistema de Contas Regionais (SCR)/IBGE; dados extraídos de <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Por sua vez, a região Norte teve desempenho semelhante ao do Nordeste, com ganhos de 1,5 p.p., entre os anos de 1996 e 2019, mas com uma participação que passava de 4,4% para 5,9%, respectivamente. Embora com a menor participação entre as macrorregiões do país, esse desempenho traduz um novo padrão de crescimento regional, com maior intensidade no uso dos recursos naturais (MIRANDA, MICHELLOTTI e GOMES JR., 2021). Já as regiões

Sul e Sudeste tiveram desempenhos adversos, com a primeira mantendo uma participação estável, representando um ganho de 0,3 p.p. sobre o total da economia brasileira, durante o período analisado. A região Sudeste, por outro lado, reduziu sua contribuição ao PIB nacional em 5,7 p.p., num período de 23 anos, embora ainda detenha 52,3% de toda a atividade econômica do país, no ano de 2019.

Os dados apresentados até aqui demonstram que o processo de desconcentração econômica, ainda que nos moldes apontados por Cano (2008), foi mais intenso nas regiões Norte e Centro-Oeste do país do que foi na região Nordeste. O ganho de participação desta última foi em função da base econômica herdada, já que suas taxas de crescimento representaram um ‘esforço’ maior que nas outras duas. Não obstante, mesmo no curto período de aceleração do crescimento (2005-2010), a performance nordestina foi inferior às do Norte e do Centro-Oeste. Nesse caso, o que diferencia essas trajetórias? E, principalmente, por que se interpreta, como dissemos, que a região Nordeste vivenciou excelente desempenho econômico neste início de século XXI (2003-2013)?

Nossa hipótese sugere que as três regiões vivenciaram trajetórias mais favoráveis de crescimento econômico no período analisado, porém com distinções condicionadas à maneira como cada aparelho produtivo regional se articula com o restante da economia. Ou seja, as regiões Norte e Centro-Oeste tiveram um modelo econômico mais predatório, intensivo em recursos naturais, porém, com menos articulações internas, pois voltadas para um setor exportador de bens primários. Já a região Nordeste experimentou um componente de inclusão social que lhe permitiu maior qualidade do crescimento vis-à-vis as outras duas, em que pese a reprodução marcante daquele modelo em várias porções do território nordestino.

Com efeito, o ritmo de crescimento do PIB daquelas duas regiões até se afasta um pouco do ritmo nacional, embora este seja muito influenciado pelo que ocorre na região Sudeste⁹⁸. Já a região Nordeste demonstrou um crescimento que acompanha o do país e que, principalmente, reflete sua maior integração com a economia sudestina, embora com performance mais elevada. Daí que, conforme refletíamos no Capítulo 1, o estudo de suas

⁹⁸ Em outros termos, é a região Sudeste que puxa o crescimento brasileiro para baixo e não as demais que respondem pelo ritmo de crescimento do país? Ao considerarmos o peso relativo da economia do Sudeste, sobretudo, do Estado de São Paulo, o primeiro caso parece-nos o mais provável. É nesse sentido que Cano (2008) se referia à importância do desempenho da economia paulista para o restante da economia que, para nós, importa em termos de o aparelho produtivo nacional ainda conservar, ou não, elementos de integração.

estruturas produtivas nos instrumentaliza para discutir as possibilidades efetivas do desenvolvimento regional e urbano.

Dito de outra maneira, a discussão trata de revelar o potencial produtivo regional para entender como essas regiões estão integradas ao aparelho produtivo nacional. Isso nos leva a três alternativas relacionadas ao caso do Nordeste: a) a região já não está mais tão integrada à economia brasileira porque cada vez mais seus vínculos e condicionantes são extraterritoriais e refletem a dinâmica externa, da economia global; b) ela ainda se integra, porém, com novos vínculos externos que condicionam seu padrão de integração à economia nacional; e c), o Nordeste continua bastante integrado à economia brasileira e a seu mercado interno, sendo essas suas duas principais determinações, mesmo que tenha que se inserir em múltiplas vinculações externas dadas pelo contexto atual – discutido neste e, principalmente, no capítulo anterior.

Em resumo, o que estamos discutindo é se o crescimento econômico do Nordeste se tornou, de fato, mais ‘fragmentado’ e menos integrado à economia brasileira e do Sudeste ou, apesar da tendência apontada na literatura sobre o tema, essa hipótese ainda não se concretizou? Para aprofundarmos essa questão, passamos agora a discutir a estrutura setorial da atividade econômica entre as grandes regiões do país e como ela se comportou para o período de 2002 a 2019⁹⁹. De início, podemos observar na Tabela 3.4 como evoluíram os setores de atividade econômica entre as regiões brasileiras, segundo os índices de crescimento real do valor adicionado bruto (VAB) dos principais setores.

A resposta à nossa questão passa, então, pela observação do efeito devastador que se provocou sobre a indústria de transformação do país – processo iniciado desde finais dos anos 1980 (CANO, 2014; MORCEIRO e GUILHOTO, 2019) –, causado pelo conjunto de fatores que apontamos ao longo do Capítulo 2. Parece-nos muito claro que o pífio desempenho apresentado pela indústria de transformação na região Sudeste é um componente relevante do que ocorreu com a economia brasileira no período e de seus reflexos regionais. Ali, após um período de crescimento, entre os anos de 2002 e 2008, embalado pela (e impulsionando a) performance da economia brasileira, o setor manufatureiro da região começou a verificar quedas reais do VAB, piorando após a recessão econômica de 2015-2016. Com isso, no ano de 2019, a indústria de transformação do Sudeste era apenas 2,4% maior, em termos reais, do que foi no ano de 2002. Isso levou a uma perda de participação relativa sobre o total do país,

⁹⁹ O período adotado é condicionado pelo tamanho da série histórica das Contas Regionais, ano de referência 2010, divulgada pelo IBGE.

passando de 60,8% da indústria de transformação nacional em 2002 para 54,6% no ano de 2019 (Tabela 3.5).

Tabela 3.4 - Evolução do valor adicionado bruto real, segundo os setores de atividade econômica e por grandes regiões, 1996-2019 (2002=100 e preços de 2010)

Setor de atividade econômica	Grandes regiões	Valor adicionado bruto - número-índice						
		2002	2005	2008	2010	2014	2016	2019
Agropecuária	Norte	100,0	118,0	110,7	115,4	145,1	146,2	158,3
	Nordeste	100,0	121,3	139,4	133,7	140,3	116,0	159,2
	Sudeste	100,0	110,7	124,0	125,7	129,7	139,1	142,5
	Sul	100,0	98,6	126,5	137,2	149,2	155,5	159,6
	Centro-Oeste	100,0	122,1	135,6	141,3	192,4	175,6	245,4
Indústria	Norte	100,0	126,8	147,8	162,4	183,6	161,1	168,3
	Nordeste	100,0	111,4	127,5	138,4	152,2	133,2	130,2
	Sudeste	100,0	109,6	123,8	128,2	129,6	117,5	114,9
	Sul	100,0	107,6	116,8	121,1	124,6	111,2	114,0
	Centro-Oeste	100,0	113,6	134,1	153,0	177,2	162,2	167,5
Indústria Extrativa	Norte	100,0	132,3	157,2	175,0	206,0	222,6	181,7
	Nordeste	100,0	100,1	100,1	104,0	113,0	96,0	101,7
	Sudeste	100,0	111,0	128,1	145,7	152,3	162,0	153,6
	Sul	100,0	112,5	148,0	170,0	208,3	168,4	148,4
	Centro-Oeste	100,0	110,8	140,7	155,1	180,6	142,2	126,5
Indústria de Transformação	Norte	100,0	130,6	146,9	152,1	161,7	135,3	153,5
	Nordeste	100,0	123,4	138,3	143,6	146,0	134,5	134,9
	Sudeste	100,0	112,8	127,2	124,0	118,0	101,3	102,4
	Sul	100,0	110,4	118,8	117,3	115,3	99,6	106,6
	Centro-Oeste	100,0	126,1	150,8	165,4	191,7	188,2	203,4
Serviços	Norte	100,0	119,8	135,5	149,8	172,0	163,7	176,4
	Nordeste	100,0	110,8	126,8	137,1	154,9	146,7	152,3
	Sudeste	100,0	108,7	127,3	137,4	149,2	141,4	146,2
	Sul	100,0	108,7	122,2	130,5	146,1	139,2	149,1
	Centro-Oeste	100,0	113,5	131,6	142,9	161,7	157,4	165,4
Administração Pública ¹	Norte	100,0	114,4	124,5	134,8	146,6	146,2	147,0
	Nordeste	100,0	107,0	114,3	120,5	124,8	124,0	124,1
	Sudeste	100,0	107,9	114,6	121,4	127,2	128,0	126,4
	Sul	100,0	107,5	114,9	120,1	127,7	128,5	127,8
	Centro-Oeste	100,0	110,7	119,1	125,2	136,1	139,1	141,2

Fonte: Sistema de Contas Regionais (SCR), IBGE (2002-2019).

Com o segundo maior parque industrial entre as cinco regiões, a região Sul não teve desempenho muito superior, agravando o quadro da indústria de transformação brasileira. No ano de 2019, representava 24,4% do total do setor no país, conforme a Tabela 3.5, tendo elevado a sua participação em relação ao ano de 2002 (21,5%). Entretanto, em termos reais, o desempenho do setor na região acompanhou as mesmas tendências verificadas no Sudeste,

porém em níveis inferiores ao desta última, o que revela alguma integração das duas indústrias regionais e a prevalência da sudestina. Já com a crise econômica do último período, a manufatura do Sul teve melhor desempenho que a do Sudeste, recuperando o crescimento e justificando o ganho de participação, ainda assim, bastante inferior ao das demais regiões, expandindo-se apenas 6,6% neste início de século XXI.

Por sua vez, a região Centro-Oeste apresentou o melhor desempenho no período, elevando a sua participação relativa entre as regiões brasileiras de 4,0% em 2002 para 5,8% em 2019 (Tabela 3.5), embora ainda seja uma participação muito baixa. Entre os anos de 2002 e 2019, a indústria de transformação regional dobrou de tamanho, com crescimento de 102,3%, puxada pelo bom desempenho do setor agropecuário. Com isso, a região viu crescer o setor agroindustrial, de modo que a indústria de transformação somente sofreu uma pausa no crescimento com a crise econômica da última década, quando obteve uma queda acumulada de 1,8% entre os anos de 2014 e 2016, recuperado no período seguinte (2016-2019).

Já em ritmo bem menos acelerado, a indústria de transformação da região Norte obteve um crescimento acima da média, expandindo-se 53,5% em todo o período. Nesses 17 anos, seu desempenho real só não foi melhor porque a região sofreu o revés mais acentuado entre os anos de 2014 e 2016, recuperando-se nos anos seguintes. Apesar desse crescimento e em decorrência de seu desempenho recente (2014-2019), em termos nominais, sua participação relativa manteve-se estável, oscilando entre 4,7% (em 2002) e 4,4% (2019), mas perdendo posição para a manufatura do Centro-Oeste. Tal desempenho reforça a natureza incipiente da indústria na região, com 89,3% de toda a atividade concentrada nos estados do Amazonas (71,5%) e do Pará (17,8%), com destaque para a Zona Franca de Manaus, no primeiro.

Por fim, a manufatura na região Nordeste manteve o padrão verificado com o nível de atividade econômica, cujo desempenho intermediário fica acima do Sul e do Sudeste, mas aquém das regiões Norte e Centro-Oeste. Historicamente, a indústria nordestina é mais integrada à do Sudeste do que aquelas encontradas nessas duas regiões¹⁰⁰, traduzindo o período da industrialização brasileira e das políticas regionais de meados do século XX. A indústria de transformação no Nordeste expandiu-se 34,9%, entre os anos de 2002 e 2019, embora ainda não tenha se recuperado da recessão de 2015-2016, de modo que, no ano de 2019, seu setor manufatureiro era 7,6% inferior ao tamanho observado em 2014, em valores reais do VAB.

¹⁰⁰ Exceção evidente da Zona Franca de Manaus, na região Norte, mas que tem um peso relativo muito menor.

Tabela 3.5 - Participação relativa (%) do Valor Adicionado Bruto (VAB), em valores nominais, segundo os setores de atividade econômica e por grandes regiões brasileiras, entre os anos de 2002 e 2019 (Brasil=100)

	Norte			Nordeste			Sudeste			Sul			Centro-Oeste		
	2002	2010	2019	2002	2010	2019	2002	2010	2019	2002	2010	2019	2002	2010	2019
Total das Atividades	4,8	5,5	5,9	13,5	13,9	14,4	56,5	55,3	52,3	16,4	16,0	17,2	8,9	9,3	10,2
Agropecuária	7,9	9,7	10,6	20,9	19,3	19,3	27,7	27,2	21,5	27,6	27,5	27,6	15,9	16,4	21,1
Indústria	5,1	6,5	7,4	11,7	11,6	12,2	59,7	58,8	54,3	18,1	17,1	19,6	5,5	6,1	6,5
Indústrias extrativas	7,3	15,2	18,5	12,9	8,9	4,3	76,2	73,4	75,1	1,8	1,1	1,0	1,8	1,4	1,2
Indústrias de Transformação	4,7	4,7	4,4	9,0	9,0	10,8	60,8	60,2	54,6	21,5	21,1	24,4	4,0	5,1	5,8
SIUP*	4,9	5,6	10,8	13,7	16,1	20,0	51,7	48,7	40,0	20,9	20,1	19,3	8,7	9,6	9,9
Construção	5,2	6,6	6,2	16,5	17,3	16,4	56,3	52,2	48,8	13,9	14,7	18,8	8,2	9,2	9,9
Serviços	4,5	4,9	5,1	13,4	14,4	14,8	57,9	55,9	53,7	14,7	14,8	15,8	9,5	10,1	10,6
Comércio**	4,8	5,3	5,5	14,6	15,8	14,8	53,8	51,1	51,8	19,3	19,0	19,0	7,4	8,8	8,9
Transporte, armazenagem e correio	3,7	4,0	3,9	11,6	11,7	12,4	60,4	61,1	59,9	17,2	16,3	16,8	7,1	6,9	7,1
Alojamento e alimentação	5,1	5,6	5,5	15,0	17,3	19,0	57,7	56,9	50,6	14,2	12,1	16,2	8,0	8,0	8,8
Informação e comunicação	1,8	1,8	1,8	9,8	7,3	7,4	69,6	73,2	69,9	12,4	11,1	14,7	6,4	6,6	6,2
Atividades financeiras***	1,2	1,4	2,1	6,7	6,3	7,6	70,7	71,7	66,5	11,5	10,7	11,5	10,0	9,8	12,3
Atividades Imobiliárias	5,3	5,5	5,0	13,7	14,5	14,3	56,5	54,7	55,3	17,0	16,7	16,6	7,6	8,6	8,7
Atividades profissionais****	2,6	2,6	2,9	9,4	11,1	11,3	69,0	65,5	63,1	12,3	13,9	15,3	6,8	6,9	7,4
Administração pública*****	7,3	7,9	8,7	19,2	20,8	21,4	45,8	42,6	39,4	12,4	12,9	14,0	15,2	15,9	16,5
Educação e saúde privadas	3,0	3,2	3,0	12,8	11,8	13,9	60,1	60,1	55,7	18,0	17,7	18,8	6,1	7,2	8,6
Outras atividades de serviços	4,3	4,4	4,4	11,6	13,6	13,6	60,1	57,3	56,4	15,7	15,3	16,1	8,3	9,3	9,6

Fonte: Sistema de Contas Regionais (SCR), IBGE (2002-2019). * Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação; ** Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas; *** Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados; **** Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares; ***** Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social.

Com esse desempenho, a participação relativa da indústria de transformação do Nordeste sobre o total do país passou de 9,0% no ano de 2002 para 10,8% em 2019. Essa performance, associada à das demais regiões, mais reflete a complicada estagnação industrial do Sudeste do que um alto dinamismo regional, talvez com a exceção do Centro-Oeste. De acordo com Morceiro e Guilhoto (2019), esse quadro nacional é particularmente grave porque os setores manufatureiros mais prejudicados são aqueles intensivos em conhecimento e tecnologia, que tiveram uma “desindustrialização precoce”, com possibilidades de afetar a própria capacidade de inovação do sistema econômico. Para esses autores, os setores intensivos em trabalho também teriam se “desindustrializado”, porém, refletindo uma tendência normal de modernização e da dinâmica industrial recente.

Os efeitos regionais dessa mudança industrial aparecem nas análises de Monteiro Neto, Silva e Severian (2020; 2021), de Abdal (2017; 2020) e de Sampaio (2015). Os primeiros observaram o fenômeno do ponto de vista do que denominam de “territórios [ou aglomerações] industriais relevantes” (AIR) (DINIZ, 1993), tratando da dinâmica do emprego nessa atividade. Por esse critério, identificaram que a atividade industrial no Brasil permaneceu, de forma muito significativa, nas regiões Sul e Sudeste do país, entre os anos de 1995 e 2018, em que pese o crescimento da indústria nas demais regiões, que passaram a contar com maior número de AIR's. Nos últimos anos, a recessão econômica significou uma queda na trajetória do crescimento industrial, de modo que, entre 2015 e 2018 as AIR's reduziram seus níveis de produção e o volume do emprego por todo o território nacional.

Como antecipamos no início deste capítulo, Abdal (2017; 2020) destacou o surgimento de novas regiões no “mapa da indústria brasileira”, durante os anos 2000, dando continuidade a algum processo de desconcentração industrial. Não obstante, esse movimento teria sido apenas marginal, pois essas novas áreas não são contíguas ou apenas desdobram-se de áreas produtoras tradicionais. Além disso, a desconcentração teria ocorrido apenas durante os curtos ciclos de aceleração da economia ou de investimento público. O autor conclui que os padrões estruturais de como se distribui a atividade econômica brasileira pelo seu território se manteve, cuja espacialização ainda é muito próxima daquela sugerida por Diniz (1993) ao propor a tese do “desenvolvimento poligonal”.

Por sua vez, Sampaio (2015) procurou analisar a questão regional a partir dos processos de desindustrialização da economia brasileira. O autor entende a desindustrialização pelo aumento do *gap* tecnológico, pela desestruturação de cadeias produtivas, pela substituição do bem de produção nacional pelo produto importado e pelo caso mais extremo de fechamento

das unidades produtivas. Do ponto de vista regional, Sampaio (2015) indicou que a indústria paulista sofreria tanto com a perda de densidade industrial – uma vez que possui o maior parque produtivo, a maior diversificação e os setores mais modernos – como pelo reordenamento do aparelho produtivo nacional, com economias regionais menos integradas à de São Paulo. Em 2019, o estado havia perdido 6,1 p.p. no total da indústria de transformação nacional, em relação ao ano de 2002 (participação de 43,4%), ainda assim mantinha 37,3%.

Para nós, no entanto, a conjugação dessas três análises revela o peso relativo que as duas regiões de maior densidade industrial, Sul e Sudeste – com destaque para o Estado de São Paulo –, ainda tem sobre o andamento da economia brasileira. Em função disso, seu péssimo desempenho industrial, agravado pelo quadro de desindustrialização, funciona como o “refreador” do crescimento econômico recente¹⁰¹, pois condiciona as demais regiões a um crescimento limitado, de maneira oposta ao que já ocorreu no passado (CANO, 1982; 2008).

Isso se dá porque as demais regiões não conseguem promover uma desconcentração robusta (ABDAL, 2017; 2020), apesar do péssimo desempenho da economia paulista (SAMPAIO, 2015). Em vez disso, obtiveram ganhos marginais de desconcentração, cuja formação de novas AIR's tem maior dispersão e menor densidade industrial do que a mancha industrial formada no período pré-1980 (MONTEIRO NETO, SILVA e SEVERIAN, 2020; 2021). Ademais, a perda de conexões com a indústria de São Paulo seria, talvez, o cenário mais grave do quadro analisado, pois o crescimento econômico nas regiões periféricas (Centro-Oeste, Norte e Nordeste) não apresenta o mesmo potencial endógeno que o crescimento industrial promoveu no passado. Para a região Nordeste, isso é ainda mais evidente, pois seu ritmo de crescimento não muito distante do ritmo nacional aponta para as conexões que ainda mantém com a indústria do chamado Centro-Sul.

Mas, a indústria de transformação não é o único setor a explicar a dinâmica da economia brasileira nesse período, sobretudo, quando a consideramos em suas porções regionais. Com efeito, aqueles setores elencados na Tabela 3.4 demonstram pelos dados serem vetores de crescimento econômico associados a determinados espaços do território brasileiro, o que dialoga com a tipologia proposta por Brandão¹⁰² (2019). Em negrito na Tabela 3.5, é

¹⁰¹ As causas são, principalmente, aquelas apontadas ao longo do Capítulo 2 e deste capítulo, de modo que a expressão “refreador” aqui utilizada é feita apenas para elucidar nossa compreensão sobre a continuidade, ainda que frágil, da integração da economia nacional e de sua influência sobre o crescimento econômico e as performances regionais.

¹⁰² O autor propôs uma agenda de pesquisa na qual assumia que os impactos territoriais das transformações socioeconômicas vivenciadas pelo país ainda não estavam sendo “plenamente captadas” em suas dinâmicas. Dessa

possível observarmos que esses são os setores de atividade econômica cuja participação regional no total nacional tem menos aderência aos respectivos tamanhos relativos de suas economias (total das atividades) com a do país. Ou seja, são elas as principais responsáveis pelo bom ou mau desempenho regional. As demais atividades ou têm participação com forte aderência ao tamanho relativo das economias regionais – e, por isso, não são setores que “ativam” o crescimento – ou têm características espaciais que favorecem a sua concentração.

Em outras palavras, existe um conjunto de atividades que acompanham o ritmo de crescimento da economia, tais são os casos do *Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas*, de *Alojamento e Alimentação* e outros grupos do setor terciário que não dependam da formação de aglomerações, de economias de escala, de mão de obra especializada etc. para a sua localização. Já entre aquelas que se distribuem em função desses componentes espaciais, estão as atividades de *Informação e Comunicação*, as *Atividades Financeiras* e as *Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares*, que se concentram fortemente no Estado de São Paulo. Essas são atividades que, por suas características, levam a região Sudeste a ter uma participação muito superior ao que a sua economia tem sobre o total do país¹⁰³.

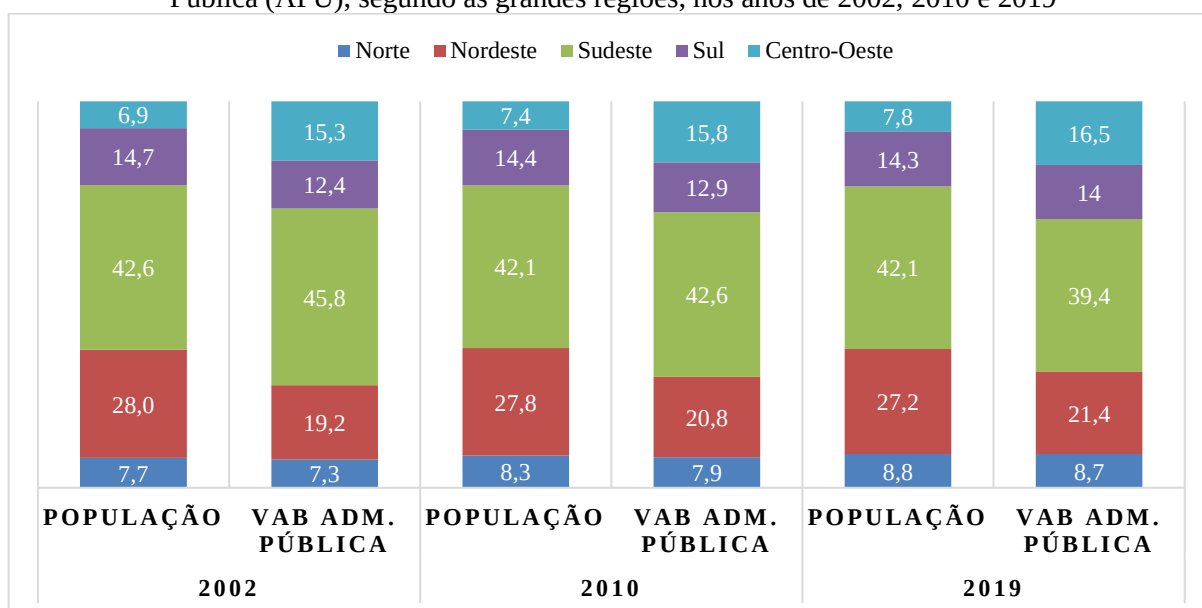
Como exceção dentro do setor terciário, a contribuição ao VAB das atividades de *Administração, Defesa, Saúde e Educação Públicas e Seguridade Social (APU)* não demonstra ter aderência com o tamanho da economia ou com o ritmo de crescimento econômico. Em vez disso, suas taxas regionais de crescimento têm maior relação com os tamanhos populacionais, similar ao que foi observado por Porto e Miranda (2019) para o caso específico da rede urbana do Nordeste. Com efeito, o Gráfico 3.1 nos auxilia a visualizar que a participação de cada região na estimativa do tamanho da população quase sempre acompanhava a distribuição regional dessa atividade, nos anos de 2002, 2010 e 2019.

forma, sugeriu uma Tipologia sobre o território nacional baseada nos tipos de investimentos e nos tipos de territórios impactados por cada tipo de investimento, caracterizados da seguinte maneira: Tipo I - territórios predominantemente impactados e (re)definidos pela demanda mundial de commodities; Tipo II - territórios impactados e (re)definidos pelos investimentos realizados ou orientados pelo Estado em infraestrutura de transporte e energia etc.; Tipo 3 - territórios impactados pela força inercial dos fatores de aglomeração e urbanização e das vantagens locais produtivas na rede urbana do Sul-Sudeste; Tipo IV - territórios impactados pela implantação de investimentos pontuais, com tendências a se constituírem em polos isolados ou enclaves com baixa indução do entorno e da hinterlândia; e, finalmente, Tipo V - territórios impactados pelos impulsos das políticas sociais, melhorias de condições de vida e nos equipamentos sociais, ampliação do mercado interno e de consumo (BRANDÃO, 2019).

¹⁰³ Já a maior concentração relativa na região Sudeste do país das atividades de *Transporte, Armazenagem e Correio* traduz o nível de infraestrutura e densidade econômica daquela região.

Essa correlação resulta de dois aspectos decorrentes da natureza das atividades de APU, que são: a) o volume dos repasses e transferências intergovernamentais utilizam a estimativa da população, fazendo com que as atividades desempenhadas pelo setor público tenham distribuição per capita muito semelhantes pelo território (Tabela 3.6); b) a prestação de serviços da APU precisa atender, equitativamente, a toda a população, respondendo aos dispositivos legais e à essência do setor público de satisfazer as necessidades básicas da coletividade, daí que seu VAB responderá às mesmas determinações sociais.

Gráfico 3.1 - Participação relativa da população e do valor adicionado bruto pela Administração Pública (APU), segundo as grandes regiões, nos anos de 2002, 2010 e 2019



Fonte: Estimativas de População/IBGE, 2002-2019; Censo Demográfico, 2010/IBGE; Sistema de Contas Regionais (SCR)/IBGE, 2002-2019. Nota: para o ano de 2010, a informação é de população residente e não a estimada.

Nesse caso, as principais exceções encontradas no Gráfico 3.1 somente confirmam a regra. A região Centro-Oeste, em todo o período, manteve-se em média com o dobro de sua participação da APU no total do país, em relação à participação de sua população. Em 2019, por exemplo, essas participações eram de 16,5% e 7,8%, respectivamente. Com isso, o VAB *per capita* da APU nessa região era de R\$ 11,2 mil, no mesmo ano, algo maior que o dobro do que o verificado no país (R\$ 5,3 mil), conforme demonstrado na Tabela 3.6. Tal desempenho se deve à localização específica do Distrito Federal naquela região, que concentra o conjunto das atividades administrativas desenvolvidas pela União e, portanto, tem um peso econômico muito maior do que em outras partes do país. Enquanto isso, as regiões Norte, Sudeste e Sul tiveram participações muito semelhantes entre o valor adicionado pelo setor público e o tamanho de suas populações.

Logo, surpreende que a diferença de participação do Centro-Oeste se dê, exclusivamente, sobre a região Nordeste, em que pese a maneira como essa costuma estar vinculada no discurso a sua dependência do setor público. No ano de 2019, a região concentrava 27,2% da população estimada do país e apenas 21,4% do VAB da administração pública, embora essa distância tenha se reduzido com relação ao ano de 2002, quando era de 28% e 19,2%, respectivamente. O resultado disso é que o VAB per capita da APU na região Nordeste, no valor nominal de R\$ 4,2 mil, representou apenas 78,9% da média brasileira no ano de 2019, conforme se pode observar na Tabela 3.6. Houve, no entanto, uma tendência generalizada à convergência desse indicador entre as regiões, no período analisado, o que reforça as características que apontamos sobre a APU.

Tabela 3.6 - Valor adicionado bruto per capita da administração pública (APU), em valores correntes, segundo Brasil e grandes regiões, e grau de convergência regional do VAB per capita da APU ao Brasil (=100) – 2002, 2010 e 2019

Brasil e grandes regiões	VAB Adm. Pública per capita (R\$)			Grau de convergência (%)		
	2002	2010	2019	2002	2010	2019
Norte	1.128	2.672	5.211	94,1	94,8	99,0
Nordeste	825	2.108	4.154	68,8	74,8	78,9
Sudeste	1.288	2.848	4.931	107,4	101,0	93,7
Sul	1.012	2.529	5.167	84,4	89,7	98,2
Centro-Oeste	2.637	6.076	11.189	219,9	215,5	212,6
Brasil	1.199	2.820	5.263	100,0	100,0	100,0

Fonte: Estimativas de População/IBGE, 2002-2019; Censo Demográfico, 2010/IBGE; Sistema de Contas Regionais (SCR)/IBGE, 2002-2019. Nota: para o ano de 2010, a informação é de população residente e não a estimada.

Diante disso, o Nordeste seria menos dependente da APU do que nas demais regiões? Esse também não parece ser o caso. Porto e Miranda (2019) observaram que no interior da região essa correlação entre tamanho da população e VAB da APU se mantém, independentemente do nível hierárquico da rede urbana regional. Assim, a possível dependência do Nordeste em relação ao gasto público só se manifesta, justamente, segundo as variáveis de gasto e/ou de renda, mas não pela ótica da produção – e isso, para nós, é algo que desautoriza a tese de que ali haveria uma “economia sem produção” (GOMES, 2001; ARAÚJO e LIMA, 2009). Vale observar, ainda na Tabela 3.4, que o Nordeste teve a menor expansão da APU durante o período analisado, dentre as cinco macrorregiões. Entre os anos de 2002 e 2019, sua expansão foi de 24,1% no Nordeste, contra 47% na região Norte, 41,2% no Centro-Oeste, 27,8% no Sul e 26,4% no Sudeste.

Já a indústria da construção revela uma característica espacial relevante para o caso do Nordeste. Na Tabela 3.5, observávamos que esta é uma atividade que acompanha o nível da

atividade econômica, considerada pelas participações muito semelhantes entre o total do VAB regional no VAB total do país e o valor adicionado desta atividade em seu total nacional. Desse modo, no ano de 2019, a região Sudeste contribuiu com 48,8% do valor adicionado pelo setor, a região Sul 18,8% e o Centro-Oeste e Norte com 9,9% e 6,2%, respectivamente.

Para a região Nordeste, no entanto, é possível visualizarmos que há uma participação mais elevada da construção do que no total de suas atividades, indicando alguma tendência a concentração regional deste setor. Em 2019, a região representava 16,4% do VAB da construção nacional. Esta performance parece ser o resultado de uma característica locacional, que é a predominância de uma mão de obra regional mais abundante e mais barata que em outras regiões. Com efeito, Macedo e Porto (2021, p. 63) haviam identificado esse fenômeno para as três metrópoles nordestinas que, no ano de 2014, estavam entre as aglomerações urbanas com o maior contingente de vínculos ativos formais na construção civil. Naquele ano, apenas as microrregiões onde estavam as regiões metropolitanas (RM) de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte superavam o contingente de trabalhadores existente nas RMs de Fortaleza, de Salvador e do Rio de Janeiro.

Por fim, o desempenho regional do setor agropecuário e da indústria extrativa reflete bem a trajetória da economia brasileira e seus componentes espaciais, no período analisado. Isto é, seu crescimento esteve associado ao bom desempenho das *commodities* e à demanda mundial por bens primários neste início de século, cujas repercussões territoriais mostram-se bastante evidentes. Entre os setores apresentados na Tabela 3.4, esses foram os que apresentaram as melhores performances de crescimento, com trajetórias regionais específicas. Apenas a região Norte teve desempenho do setor agropecuário inferior ao dos demais grandes setores, entre os anos de 2002 e 2019, com exceção da sua indústria de transformação e do que houve com a indústria extrativa do Sudeste – que teve crescimento superior ao da agropecuária sudestina. Nas demais regiões, o mais alto desempenho do setor primário é um forte indicativo do que foi a dinâmica urbano-regional no período.

No Norte do país, por exemplo, a agropecuária teve crescimento de 58,3%, entre 2002 e 2019, cuja expansão se arrefeceu apenas nos anos de crise econômica (2015-2016). Esse desempenho só foi superior ao que ocorreu no Sudeste (+42,5%). Ainda assim, a participação da região no total da Agropecuária do país passou de 7,9% no ano de 2002 para 10,6% em 2019, cujos ganhos percentuais se deram sobre a perda da região Sudeste. Nesse mesmo período, a indústria extrativa da região Norte teve crescimento de 81,7%, com desempenho muito superior ao das demais regiões brasileiras. No ano de 2002, o Norte detinha apenas 7,3% de todo o VAB

da indústria extrativa nacional, passando para 15,2% em 2010 e 18,5% em 2019, ou seja, um salto de 11,2 p.p., neste início de século XXI, segundo os dados da Tabela 3.5.

A região Sudeste secundou o crescimento da indústria extrativa no período, com crescimento de 53,6% em 17 anos, cuja participação relativa no total nacional passou de 76,2% para 75,1%, entre 2002 e 2019 (Tabela 3.5). Assim como a região Norte, este foi o setor que apresentou o mais alto crescimento regional, indicando a liderança que essas duas regiões têm sobre a extração de minérios. Juntos, o Norte e o Sudeste concentravam 93,6% da indústria extrativa nacional, configurando as características técnicas e econômicas do setor, que têm um forte componente locacional, isto é, a atividade se dá nos espaços onde estão as bases de recursos naturais¹⁰⁴. Já com respeito à agropecuária, o Sudeste perdeu participação relativa no período analisado, com queda de 6,2 p.p., entre 2002 e 2019, conforme demonstrado na Tabela 3.5. Esse resultado foi decorrente do mais baixo crescimento do setor vis-à-vis as demais regiões, que teve expansão real de 45,2% em 17 anos.

A região Centro-Oeste, por sua vez, apresentou o mais alto crescimento do VAB da agropecuária, entre os anos de 2002 e 2019. Sua performance, nesse período, permitiu um crescimento real de 145,4%, muito acima do que a segunda colocada, a região Sul, que cresceu 59,6%. Com isso, a participação da agropecuária do Centro-Oeste no total nacional saltou de 15,9% em 2002 para 21,1%, em 2019, consolidando o perfil produtivo da região. Embora a sua participação no VAB da agropecuária ainda esteja abaixo das verificadas nas regiões Sudeste (21,5%) e Sul (27,6%), o desempenho do Centro-Oeste sintetiza um longo processo de transformação da agricultura na região e do próprio perfil recente da economia brasileira. De acordo com Pires (2020 p. 28-29), por exemplo,

[...] a região Centro-Oeste, em pouco mais de duas décadas, apresentou uma forte expansão em sua produção vegetal. Tudo isso foi fruto de um conjunto de políticas públicas iniciadas nos anos 1960 que impulsionaram o crescimento agrícola desse espaço regional, o qual, a partir dos anos 1990, apresentou uma aceleração com a integração aos mercados globalizados. Em relação às médias regionais brasileiras, a taxa de crescimento real do Centro-Oeste foi quase o dobro daquela encontrada para o Brasil e pouco menos que o triplo da observada para o Sudeste. Além disso, a taxa de crescimento do Centro-Oeste foi pouco maior que o dobro da observada para o Sul. No caso do comparativo com o Nordeste, a taxa de crescimento foi pouco maior que o triplo, ao passo que, para o Norte, foi quase o dobro.

¹⁰⁴ Por outro lado, os graves impactos socioambientais do desempenho da indústria extrativa nacional mostraram-se com os acidentes das barragens de Mariana e de Brumadinho. O primeiro acidente ocorreu em 5 de novembro de 2015 com o rompimento da barragem de fundão da empresa Samarco, no município de Mariana, MG. O segundo acidente, em Brumadinho, MG, ocorreu pouco tempo depois, em 25 de janeiro de 2019, na barragem dos córregos do Feijão, da empresa Vale S/A. De acordo com Rocha (2021), apesar da tragédia social e ambiental sem precedentes, os acidentes não causaram grandes transtornos econômicos à Vale S/A, que manteve a liderança na produção de pelotas de ferro no cenário mundial.

Durante o período analisado, a participação da região Nordeste no VAB da agropecuária nacional manteve-se estável – assim como na região Sul –, embora com uma redução de 1,6 pontos percentuais, tendo passado de 20,9% em 2002 para 19,3% em 2019, segundo os dados da Tabela 3.5. Com isso, o Nordeste perdeu sua posição para o Centro-Oeste como terceira maior área de produção agrícola do país. Entre os anos de 2002 e 2019, a agropecuária nordestina teve uma expansão real de 59,2% (Tabela 3.4), cujo desempenho esteve muito próximo do que ocorreu com as regiões Norte e Sul do país.

De qualquer maneira, o Nordeste permanece com uma participação na agropecuária do país muito superior ao da sua participação no total das atividades econômicas. Essa diferença reforça o papel deste setor para a região, bem como o papel que a agropecuária nordestina também representa para o país. Em termos desagregados, o maior destaque no interior da região ocorre em sua área de cerrado – que é a porção nordestina do MATOPIBA¹⁰⁵ –, conforme discutido por autores como Miranda (2012), Pereira (2019) e Buainain e Garcia (2015). De acordo com esses autores, essa é uma área que tem se destacado na agricultura moderna de grande escala e com alta intensidade de tecnologia. No ano de 2016, por exemplo, o MATOPIBA foi responsável por 10% do total de grãos produzidos no Brasil (PEREIRA, 2019).

Pelo que expusemos nesta seção, temos condições de avaliar o que ocorreu com as estruturas produtivas regionais internas no período analisado, conforme exposto na Tabela 3.7. Atentamo-nos para a distribuição das atividades econômicas na região Nordeste, no entanto, destaca-se a perda de participação da Agropecuária em todas as grandes regiões do país, em que pese as taxas de crescimento verificadas no período analisado. A maior redução se deu na região Nordeste com decréscimo de -3,4 p.p. na participação do setor primário no total do VAB regional, passando de 10% no ano de 2002 para 6,5% em 2019. A região Sul teve redução interna de -3,0 p.p. nesse período, de modo que em 2019 a agropecuária representava 7,8% do total de sua economia. Nesse ano, essas cifras eram de 8,8% para o Norte, 2,0% para o Sudeste e 10,1% para a região Centro-Oeste – que também reduziu a participação da agropecuária.

¹⁰⁵ Além de todo o Estado do Tocantins, na região Norte do país, essa área compreende porções do território da Bahia (oeste), do Maranhão (sul e nordeste) e do Piauí (sudoeste), conforme delimitação imposta pelo Decreto nº 8.447/2015.

Tabela 3.7 - Participação relativa dos setores de atividade econômica (%) no total do Valor Adicionado Bruto (VAB), em valores nominais, segundo as grandes regiões brasileiras, entre os anos de 2002 e 2019 (Total das atividades=100)

	Norte			Nordeste			Sudeste			Sul			Centro-Oeste		
	2002	2010	2019	2002	2010	2019	2002	2010	2019	2002	2010	2019	2002	2010	2019
Total das Atividades	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agropecuária	10,4	8,5	8,8	10,0	6,7	6,5	3,1	2,4	2,0	10,8	8,3	7,8	11,5	8,6	10,1
Indústria	27,6	32,1	27,6	23,0	22,9	18,5	27,9	29,1	22,6	29,1	29,2	24,8	16,3	17,9	13,8
Indústrias extrativas	3,1	9,1	9,0	1,9	2,1	0,9	2,7	4,4	4,1	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5	0,3
Indústrias de Transformação	14,1	12,6	8,9	9,7	9,7	9,0	15,6	16,3	12,5	19,0	19,7	17,0	6,5	8,2	6,8
SIUP*	3,5	2,9	5,5	3,5	3,3	4,2	3,1	2,5	2,3	4,3	3,5	3,4	3,4	2,9	2,9
Construção	7,0	7,5	4,1	7,9	7,8	4,4	6,4	5,9	3,7	5,5	5,7	4,3	6,0	6,2	3,8
Serviços	62,0	59,5	63,6	67,1	70,4	75,0	69,0	68,5	75,4	60,1	62,5	67,3	72,2	73,5	76,1
Comércio**	7,7	12,1	12,2	8,4	14,4	13,3	7,4	11,7	12,8	9,1	14,9	14,3	6,5	11,9	11,3
Transporte, armazenagem e correio	2,8	3,1	2,9	3,2	3,6	3,8	3,9	4,7	5,1	3,9	4,4	4,4	3,0	3,2	3,1
Alojamento e alimentação	2,1	2,2	2,3	2,3	2,7	3,3	2,1	2,2	2,4	1,8	1,6	2,3	1,8	1,8	2,1
Informação e comunicação	1,6	1,2	1,1	3,1	2,0	1,8	5,3	5,1	4,6	3,2	2,7	2,9	3,1	2,7	2,1
Atividades financeiras***	2,0	1,7	2,5	3,9	3,1	3,8	9,9	8,8	9,2	5,6	4,6	4,9	8,9	7,2	8,7
Atividades Imobiliárias	11,7	8,3	8,3	10,9	8,7	9,7	10,8	8,2	10,3	11,2	8,6	9,4	9,2	7,7	8,3
Atividades profissionais****	3,4	3,5	3,9	4,6	5,9	6,3	8,0	8,8	9,7	4,9	6,4	7,1	5,0	5,6	5,8
Administração pública*****	24,8	23,2	25,7	23,6	24,4	25,9	13,4	12,5	13,1	12,5	13,1	14,2	28,4	27,9	28,1
Educação e saúde privadas	2,4	1,7	2,3	3,7	2,6	4,3	4,1	3,3	4,8	4,3	3,3	4,9	2,7	2,3	3,8
Outras atividades de serviços	3,5	2,5	2,3	3,4	3,1	2,9	4,2	3,2	3,3	3,8	3,0	2,9	3,7	3,1	2,9

Fonte: Sistema de Contas Regionais (SCR), IBGE (2002-2019). * Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação; ** Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas; *** Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados; **** Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares; ***** Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social.

Entre os grandes setores da economia, também houve queda da indústria nos totais de cada região. A região Norte chegou a verificar um aumento de +4,5 p.p. entre os anos de 2002 e 2010, influenciada pela performance da indústria extrativa, mas voltou a reduzir o tamanho relativo do setor em 2019, fechando o período no mesmo patamar que em 2002, de 27,6% do total da indústria regional. Mas, se a indústria extrativa teve bom desempenho, passando de 3,1% do total em 2002 para 9,0% em 2019, a indústria de transformação teve desempenho ruim, tendo reduzido 5,2 p.p. no período, fechando 2019 com apenas 8,9% da economia da região.

As maiores perdas da Indústria se deram nas regiões Sudeste, Nordeste e Sul do país, com quedas respectivas de -5,2 p.p., -4,5 p.p. e -4,2 p.p., entre os anos de 2002 e 2019. Todavia, as razões para essas mudanças internas foram diferenciadas, com o Sudeste e Sul reduzindo a participação relativa da sua indústria de transformação (-3,0 p.p. e -2,0 p.p.), e a região Nordeste sendo influenciada pela redução do tamanho relativo da indústria da construção (-3,5 p.p.). Enquanto isso, a participação da Indústria na economia do Centro-Oeste passou de 16,3% em 2002 para 13,8% em 2019, também influenciada pela construção civil.

Os Serviços, então, corresponderam ao grande setor que elevou o tamanho de sua participação relativa no total das economias regionais. Na região Nordeste houve a maior elevação, com ganhos de 7,9 p.p., entre os anos de 2002 e 2019, seguida pela região Sul (+7,2 p.p.), Sudeste (+6,4 p.p.), Centro-Oeste (+3,9 p.p.) e Norte (+1,6 p.p.). As duas principais atividades econômicas que contribuíram para a elevação dos Serviços no Nordeste foram as de Comércio, com ganho de +4,8 p.p. e da APU, que aumentou 2,3 pontos percentuais. Com efeito, as atividades de comércio nordestinas elevaram a sua participação de 8,4% no total da economia do Nordeste em 2002, para 13,3% no ano de 2019. Já a Administração Pública passou de 23,6% em 2002 para 25,9% em 2019.

Há, aqui, o destaque de dois aspectos sobre os efeitos do desempenho das atividades de Serviços na estrutura econômica do Nordeste. O primeiro é que a performance das atividades de comércio e da APU na região constitui um componente importante da expansão urbana regional, e isso também vale para o fato de a região ter mantido o tamanho relativo da sua indústria, em que pese a baixa participação de 9,0% em 2019. O segundo aspecto diz respeito a uma maior diversificação dos padrões de consumo e da renda regionais do que da sua estrutura produtiva, neste início de século, o que condiciona o primeiro aspecto.

Em particular, o desempenho das atividades de comércio indica a expansão regional do consumo e corrobora a nossa hipótese de que ali o crescimento se deu via inclusão social,

baseado na elevação da renda monetária e do consumo de massa. Isso pode ser mais bem apreciado com a avaliação dos níveis de atividade econômica segundo a hierarquia urbana das cidades na região, bem como pelo que ocorreu com os padrões de renda e de consumo regionais no período – que faremos nas próximas seções deste capítulo (3.3 e 3.4). Portanto, coloca-se como questões fundamentais, aqui, qual o destino da economia do Nordeste, uma vez que esse modelo se esgotou? E, quais foram os efeitos desse modelo sobre a economia e a urbanização nordestina, bem como no padrão de vida da sua população?

3.3 Distribuição da atividade econômica nas redes de cidades do Nordeste

Encerramos a seção anterior com duas questões que surgiram à medida que analisávamos as modificações nas estruturas produtivas regionais do país, com especial atenção ao caso do Nordeste. As respostas àquelas provocações nos parecem fundamentais para a compreensão da dinâmica urbano-regional nordestina, referente ao seu padrão de crescimento no período recente e suas determinações econômico-espaciais. Buscaremos ampliar esta análise com a discussão sobre o nível da atividade econômica do Nordeste na escala das redes de cidades (seção 3.3) e conforme os padrões regionais de renda e de consumo que emergiram no período posterior a 1990 (seção 3.4).

Já havíamos refletido, em nossa dissertação, sobre a possível fragilidade das cidades do Nordeste, na forma como elas se posicionam na rede urbana. Na sua porção semiárida, por exemplo, manifestam-se as relações que se estabelecem entre o setor público e a dinâmica urbano-regional. Ali, as chamadas “cidades médias” se destacam pela oferta de serviços, que têm certa importância e exercem preponderância sobre o entorno. Contudo, vistas de maneira isolada, não é possível perceber a posição dessas cidades em relação às suas áreas de influência e na sua contribuição efetiva para o desenvolvimento urbano-regional (PORTO, 2016).

No estudo de caso da cidade de Vitória da Conquista, no interior da Bahia, encontramos um município que na sua estrutura econômica interna tem quase 80% do seu PIB determinado pelo setor terciário – incluso a Administração Pública. Sua importância regional manifesta-se sob diferentes indicadores, especialmente, no que diz respeito a sua posição na hierarquia urbana do Nordeste. Não obstante, quando buscamos observar a relação da “cidade

e seu entorno”, verificou-se que boa parte disso só é dinamizado por forças da renda que vem do setor público em toda a sua área de influência¹⁰⁶ (PORTO, 2016).

Ao ampliarmos a escala da análise para toda a rede urbana nordestina, nosso propósito é o de identificar quais são os componentes que afetam a dinâmica urbano-regional nos diferentes subespaços do Nordeste, configurando as áreas de influência das cidades. Esses componentes não se limitam à participação do setor público, dado que existem áreas que são dinamizadas pelo agronegócio de grãos, pelo turismo, pela fruticultura, pela extração de minérios, pelos investimentos em infraestrutura, pela indústria etc. Logo, essa proposição metodológica visa identificar que existem diferentes temporalidades em cada um desses subespaços, razão pela qual Araújo (1995) apontou a existência de vários “nordestes”.

Para procedermos com a análise da atividade econômica no âmbito das redes de cidades do Nordeste, adotamos a classificação dos municípios pelos níveis de centralidade apresentados na pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC), do ano de 2007 (IBGE, 2008), reagrupados conforme exposto no Capítulo 1. Com esse procedimento, estamos propondo uma visão analítica da região e de suas relações espaciais internas com base na configuração de sua rede urbana, assumindo que ela guarda profundas relações com o movimento mais geral das transformações vivenciadas pela economia e a sociedade em diversos níveis de determinação.

Na Tabela 3.8, vamos encontrar uma primeira aproximação sobre como a atividade econômica se distribui pelo Nordeste, segundo a composição de sua rede urbana. Os dados compilados correspondem ao valor adicionado bruto (VAB) para os anos de 2002 e 2019 pelos seguintes setores de atividade: I – VAB pela Agropecuária; II – VAB pela Indústria; III – VAB pelos Serviços, exceto Administração Pública; IV – VAB pelos *Serviços de Administração, Segurança, Saúde e Educação Públicas e Seguridade Social*, ou apenas Administração Pública (APU); Total – VAB total, que é a agregação dos quatro setores anteriores e corresponde, efetivamente, à estimativa da contribuição ao valor gerado pela atividade econômica do lugar ou região em um determinado período.

¹⁰⁶ Dito de outra maneira, quando nós olhamos o município de maneira isolada fica mais difícil visualizar o papel que os gastos do setor público têm naquela região, cuja dinâmica é captada pela principal cidade, Vitória da Conquista. Essa influência do setor público refere-se à renda gerada pelos serviços da administração pública municipal e, sobretudo, pelas transferências de renda e por uma série de políticas que estão relacionadas ao que foi instituído na CF 1988 (PORTO, 2016).

De início, podemos observar que houve uma mudança de participação relativa na atividade econômica entre as três Regiões Ampliadas (RA) do Nordeste¹⁰⁷. No ano de 2002, a RA de Recife, contribuiu com 36,8% de todo o valor adicionado dentro da rede urbana regional, seguida pela RA de Salvador (33,7%) e a RA de Fortaleza (29,5%). Já no ano de 2019, a RA de Recife manteve sua participação em 36,9%, sucedida agora pela RA de Fortaleza, com 31,9% e a RA de Salvador com 31,2%. Esse desempenho da RA de Salvador foi afetado, principalmente, pela perda de participação da sua agropecuária no total regional, que caiu de 37,9% em 2002 para 30,7% em 2019. No mesmo período, a RA de Fortaleza expandiu a participação da sua agropecuária de 27,3% para 30,8%, provavelmente influenciada pelo crescimento da lavoura de grãos nas áreas de cerrado do Maranhão e do Piauí (ver Figura 3.1).

Tabela 3.8 - Valor Adicionado Bruto total e por setores de atividade econômica, segundo os níveis de centralidade da rede urbana do Nordeste e por regiões ampliadas de articulação urbana, 2019

Níveis de centralidade e regiões ampliadas	2002					2019				
	I	II	III	IV	Total	I	II	III	IV	Total
RA Fortaleza	27,3	28,1	29,7	31,4	29,5	32,8	28,3	31,9	34,4	31,9
RA Recife	34,8	34,8	36,5	40,2	36,8	36,5	35,0	36,8	38,5	36,9
RA Salvador	37,9	37,1	33,8	28,4	33,7	30,7	36,7	31,3	27,2	31,2
Rede urbana do Nordeste	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Metrópoles	2,1	39,3	42,2	19,6	32,3	2,0	34,0	36,3	18,8	29,1
Capitais Regionais	7,9	26,8	29,9	20,1	24,7	8,2	23,4	30,4	20,7	25,2
Centros Sub-regionais	5,4	6,4	6,5	6,7	6,4	5,1	7,0	7,6	7,0	7,2
Centros de Zona	13,0	8,3	6,6	10,8	8,6	13,2	10,3	7,4	11,0	9,3
Centros Locais	71,5	19,3	14,8	42,8	27,9	71,4	25,4	18,2	42,5	29,3

Fonte: IBGE - Produto Interno Bruto dos Municípios, ano de referência 2010, 2010-2019. Legenda: I – Agropecuária; II – Indústria; III – Serviços, exclusive a Administração Pública; IV – Administração Pública.

Entre as três grandes áreas que conformam a rede urbana do Nordeste, há maior concentração da Indústria na RA de Salvador, com 36,7% do total do setor na região no ano de 2019, seguida da RA de Recife (35%) e da RA de Fortaleza (28,3%), estrutura que se manteve neste início de século XXI. Quanto ao setor de Serviços e as atividades de APU, a relação se inverte, com a RA de Salvador na última posição, correspondendo a 31,3% do total regional dos Serviços e 27,2% da APU, superada pela RA de Fortaleza (31,9% e 34,4%, respectivamente) e com a RA de Recife, bem acima, respondendo por 36,8% do VAB dos Serviços em 2019 e 36,9% da APU, no mesmo ano. Com efeito, as RA de Fortaleza e de Recife são áreas mais populosas, mais extensas e com maior número de cidades que a RA de Salvador (ver Capítulo 4), o que se reflete na distribuição de todo o setor terciário na região.

¹⁰⁷ Ver Capítulo 1 (seção 1.2) sobre a configuração das Regiões Ampliadas.

Na Tabela 3.8, também demonstramos a contribuição de cada nível hierárquico das redes de cidades do Nordeste no VAB da região, em que se percebe a maior contribuição das Metrôpoles naquelas atividades que são tipicamente urbanas, com 34% do total da Indústria regional, no ano de 2019 e 36,3% do total de Serviços. No ano de 2002, esses valores eram de 39,3% e 42,2%, respectivamente, enquanto, no VAB total, a participação das Metrôpoles passou de 32,3% em 2002 para 29,1% em 2019, indicando que houve leve desconcentração da atividade econômica. Por sua vez, as atividades agropecuárias respondiam por apenas 0,4% da produção metropolitana do Nordeste. Situadas no nível mais elevado da hierarquia urbano-regional, as Metrôpoles constituem-se pelas três maiores aglomerações urbanas da região (Fortaleza, Recife e Salvador). De acordo com Porto e Miranda (2019), no ano de 2015, elas apresentaram um PIB per capita de R\$ 23.991, bem acima do que a média regional, embora, ainda muito abaixo da média do país.

No nível imediatamente inferior da hierarquia urbana estão as Capitais Regionais, representadas pelas demais capitais estaduais e pelas principais cidades do interior do Nordeste, subordinadas e vinculadas diretamente às Metrôpoles. Ao todo, as Capitais Regionais contribuíram com 25,2% da produção regional no ano de 2019, elevando muito pouco a sua participação em relação ao ano de 2002 (24,7%). Esses aglomerados urbanos representaram 30,4% de todo o VAB gerado pelo setor de Serviços, no ano de 2019, enquanto sua Indústria respondeu por 23,4% no mesmo ano, tendo perdido participação industrial com relação ao ano de 2002 (26,8%).

Dessa forma, aquela desconcentração da atividade verificada nas Metrôpoles só se deu junto aos núcleos de mais baixa hierarquia nas redes de cidades da região, embora tenha sido muito pequena, com relativa estabilidade na participação dos grupos de cidades. Entre os Centros Sub-regionais, por exemplo, seu VAB total representava 7,2% no ano de 2019, com ganho de 0,8 p.p. em relação ao ano de 2002 (6,4% do total). Essas cidades contribuíram com 5,1% do VAB regional da Agropecuária, 7,0% do VAB da Indústria, 7,6% dos Serviços e 7,0% da Administração Pública, para o ano de 2019.

Em seguida, aparecem os Centros de Zona, com um VAB total equivalente a 9,3% da produção regional, no ano de 2019, elevando a sua participação em relação ao ano de 2002 (8,6%). A Tabela 3.8 aponta para os Centros de Zona contribuindo com 13,2% do VAB da Agropecuária da região, em 2019, revelando uma maior vocação setorial desses centros, em relação aos níveis superiores. Com efeito, naquele ano sua produção agropecuária, em valores correntes, correspondia a 86% do somatório do valor gerado pelas Metrôpoles, Capitais

Regionais e Centros Sub-regionais – gerou R\$ 7,8 bilhões contra R\$ 9,1 bi nesses três níveis. A sua Indústria contribuiu com 10,3% do VAB deste setor no Nordeste, em 2019, um ganho de 2,0 p.p. em relação ao ano de 2002. Já os Serviços contribuíram com 7,4% do total do setor, no ano de 2019, enquanto a APU correspondeu a 11% no mesmo ano.

Por fim, estão os demais 1.500 municípios pertencentes ao grupo dos Centros Locais, que contribuíram com 29,3% do VAB total regional, no ano de 2019, algo em torno de R\$ 267 bilhões, o que requer uma ampliação da análise sobre as suas diferenciações espaciais internas. No ano de 2002, a sua participação na produção regional era de 27,9%. De acordo com Porto e Miranda (2019), no ano de 2015, os Centros Locais apresentaram um PIB per capita de R\$ 9.522, expressando uma produtividade local muito baixa, com enormes desafios em termos das desigualdades regionais internas.

Nesse nível da hierarquia urbano-regional, é possível encontrar tanto os núcleos urbanos cujos municípios apresentam agropecuária dinâmica e exportadora, como aqueles mais vinculados à agricultura tradicional e/ou de subsistência. A participação do setor agropecuário dos Centros Locais no VAB regional foi de 71,4% (Tabela 3.8), revelando que ali se encontra parcela relevante do dinamismo oriundo das atividades primárias na região. Com efeito, Porto e Miranda (2019, p. 21), argumentam que:

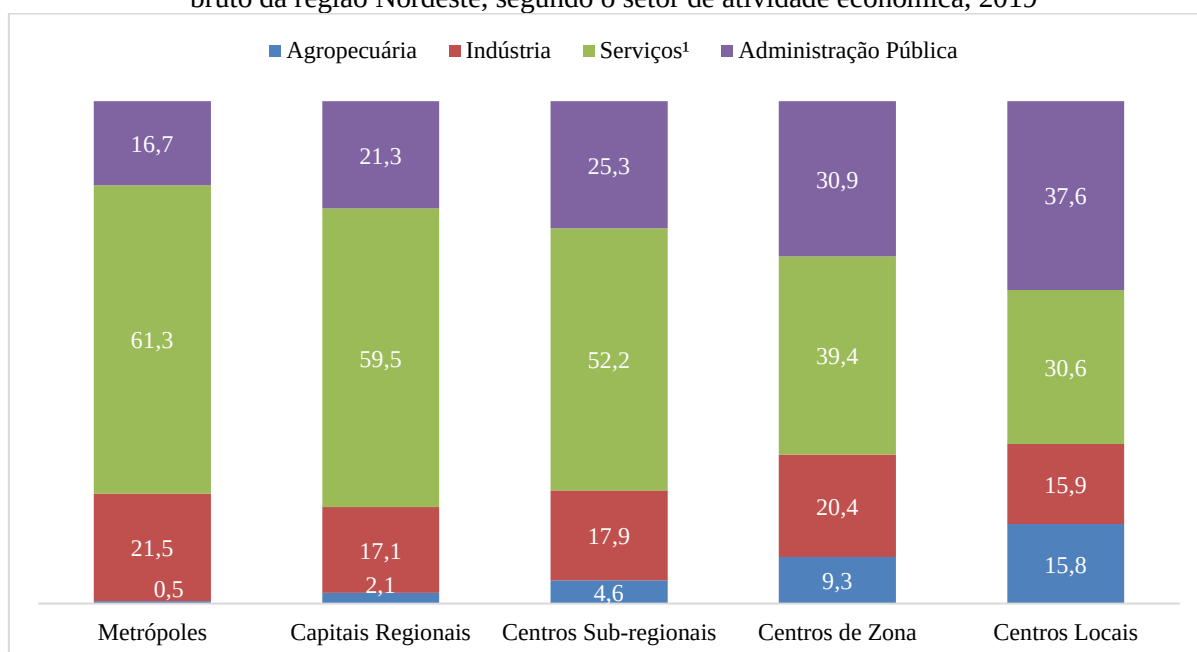
Em grande medida, nesse nível estão localizadas as atividades vinculadas ao setor externo, cujo desempenho recente tem enorme importância ao crescimento do país. Do ponto de vista da rede urbana, isto parece apontar para a emergência de novas centralidades e a formação de diferentes arranjos urbanos, com caráter disperso e modificando o sentido original da hierarquia fundada no topo do ordenamento metropolitano.

Ainda conforme a contribuição dos Centros Locais à produção regional, o setor industrial contribuiu com 25,4% do valor adicionado pelo setor no ano de 2019 (Tabela 3.8), cuja participação no total do Nordeste deu um salto com relação ao ano de 2002, quando era de 19,3%. Nesse nível, os Serviços também tiveram um ganho de participação relevante, passando de 14,8% do total regional do setor, em 2002, para 18,2% do VAB regional no ano de 2019. Nesse último ano, a APU representou 42,5% do VAB setorial, muito em função da quantidade de municípios pertencentes a este grupo e mantendo a sua participação com relação ao início da série. Nota-se, portanto, que os Centros Locais têm participação no total deste setor

semelhante ao tamanho de suas populações¹⁰⁸ (ver Capítulo 4), embora sejam lugares com grande dependência do gasto público (Gráfico 3.2).

A APU também é a principal responsável pela geração interna de valor entre as cidades situadas no nível mais baixo da hierarquia urbano-regional, conforme demonstramos no Gráfico 3.2. No ano de 2019, a APU representou 37,6% da estrutura interna da produção dos Centros Locais. Nesse mesmo ano, as demais atividades do setor de Serviços contribuíram com 30,6% do seu VAB total, enquanto a Agropecuária e a Indústria responderam por 15,8% e 15,9%, respectivamente. No Gráfico 3.2 também podemos observar a estrutura interna de produção entre as Metrôpoles, para o ano de 2019, em que 61,3% de seu valor adicionado bruto é gerado pelo setor de Serviços, seguido da indústria (21,5%) e da Administração Pública (16,7%). Já a agropecuária respondia por apenas 0,5% da atividade econômica das Metrôpoles.

Gráfico 3.2 - Participação relativa (%) dos níveis de hierarquia urbano-regional no valor adicionado bruto da região Nordeste, segundo o setor de atividade econômica, 2019



Fonte: IBGE - Produto Interno Bruto dos Municípios, ano de referência 2010, 2010-2019. ¹ Exclui-se a Administração Pública.

Quanto às Capitais Regionais, sua atividade econômica correspondia a 57,7% do VAB pelo setor terciário, enquanto a Indústria, a APU e a Agropecuária, respectivamente, contribuíram com 17,1%, 21,3% e 2,1%, em 2019. Ao descermos a hierarquia da rede urbana, diminui a participação dos Serviços no total do VAB dessas cidades, elevando-se a contribuição

¹⁰⁸ De igual modo, os outros níveis hierárquicos acompanham essa correlação na distribuição regional da APU, inclusive as três Metrôpoles – Fortaleza, Recife e Salvador, reforçando as características deste setor, tal qual apontamos na seção anterior, quando tratávamos da escala das grandes regiões.

da APU. Entre os Centros Sub-regionais, os serviços respondiam por 52,2% de sua atividade econômica no ano de 2019 e, nos Centros de Zona essa participação era de 39,4%. Enquanto isso, a contribuição da APU nesses dois grupos, no ano de 2019, era de 25,3% (Centros Sub-regionais) e 30,9% (Centros de Zona). Nesse ano, a produção industrial dos Centros Sub-regionais representava 17,9% da sua atividade econômica e a produção agropecuária representava 4,6%. Já entre os Centros de Zona, essas cifras eram de 20,4% e 9,3%, respectivamente.

Os dados correspondem a estrutura teórica esperada da rede urbana em que, por um lado, as principais cidades da região concentram as atividades econômicas tipicamente urbanas, como são os casos da Indústria e dos Serviços¹⁰⁹. Isto é, as Metrôpoles concentram a maior parte dessas atividades e sua participação no total regional vai decaindo à medida que descemos na hierarquia urbano-regional. A diferença do setor industrial entre as Capitais Regionais e os dois níveis inferiores deve-se à quantidade de municípios existente em cada um desses grupos. Por outro lado, quando consideramos a Agropecuária e a APU, a relação se inverte, com os Centros Locais representando a maior parte dessas atividades e a participação se reduzindo à medida que subimos na hierarquia das cidades do Nordeste.

Vale observar, no entanto, o que ocorreu com a distribuição das atividades internas à cada nível hierárquico, no período que estamos retratando. Os dados da Tabela 3.9 nos permitem confirmar a hipótese que trouxemos no final da seção anterior. A Tabela apresenta a variação em pontos percentuais de cada atividade econômica no total das atividades de cada grupo de cidades. Houve, portanto, um crescimento caracterizado pela expansão urbana e do setor terciário – ou seja, somente os Serviços tiveram ganho de participação entre 2002 e 2019 –, o que resulta da diversificação do consumo e do padrão de renda regionais, que condicionou a estrutura econômica dessas cidades no período.

De acordo com a Tabela 3.9, a Agropecuária e a Indústria reduziram participação no VAB de todos os níveis hierárquicos, à exceção da Indústria dos Centros Locais que, apesar disso, não verificou aumento relevante (+0,1 p.p.), entre os anos de 2002 e 2019. Os casos mais significativos foram a redução de -8,9 p.p. da Agropecuária no VAB total dos Centros Locais, apesar da importância deste setor naqueles municípios, a perda de -7,8 p.p. na Indústria das Capitais Regionais e de -6,4 p.p. entre as Metrôpoles, no mesmo período.

¹⁰⁹ Com exceção da indústria extrativa, cuja localização depende da base de recursos naturais, e da APU que, embora faça parte do setor terciário, distribui-se de acordo com o tamanho relativo da população, conforme vimos discutindo.

Tabela 3.9 - Variação da participação interna dos setores de atividade econômica, em pontos percentuais (p.p.), segundo os níveis da hierarquia urbano-regional do Nordeste, entre os anos de 2002 e 2019

Setor	Metrópoles	Capitais Regionais	Centros Sub-regionais	Centros de Zona	Centros Locais
Agropecuária	-0,2	-1,0	-3,5	-5,3	-8,9
Indústria	-6,4	-7,8	-4,8	-1,7	0,1
Serviços ¹	4,3	6,7	7,8	6,0	7,5
Adm. Pública	2,4	2,0	0,5	1,0	1,2

Fonte: IBGE - Produto Interno Bruto dos Municípios, ano de referência 2010, 2010-2019. ¹ Exclusive a Administração Pública.

Nota: a soma de cada coluna corresponde a **zero**, de modo que indica os setores ganhadores e perdedores no total do VAB de cada grupo de cidades.

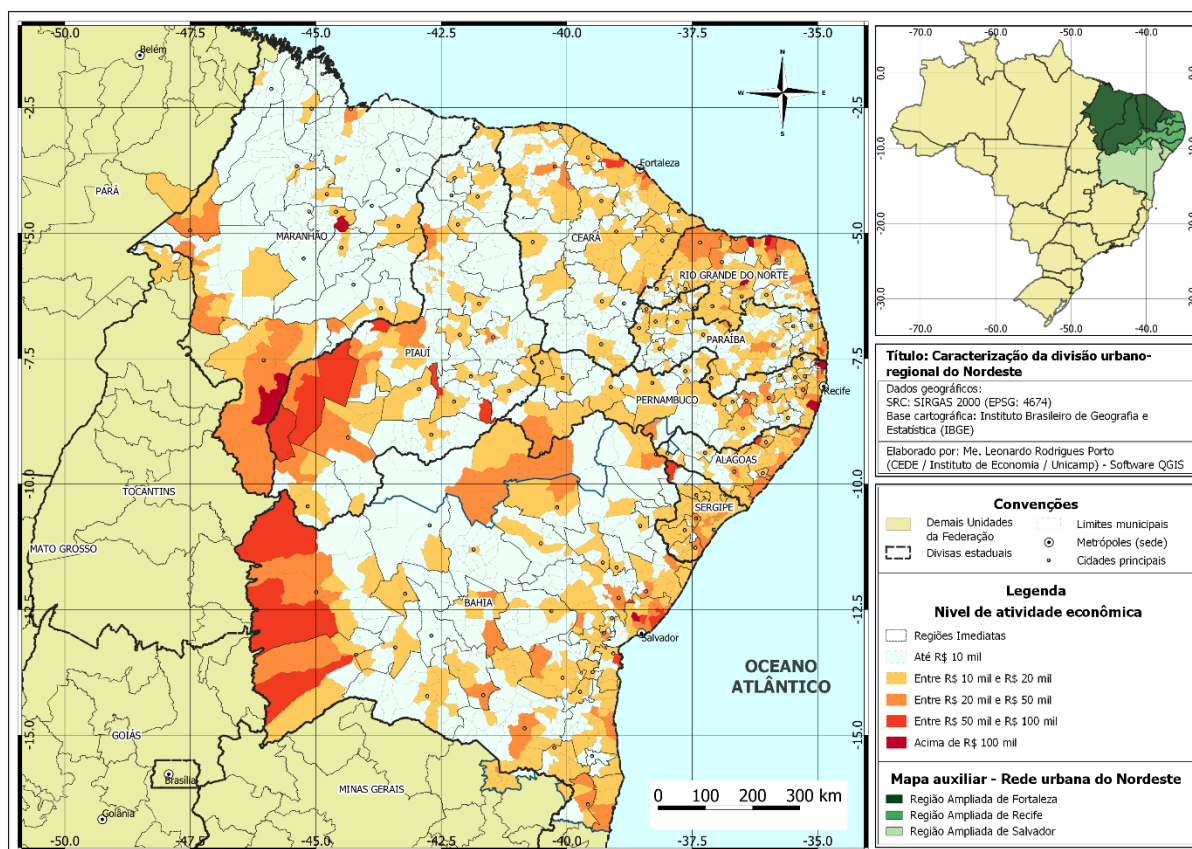
A seu turno, conforme dissemos, os Serviços e a APU registraram crescimento relativo no total das atividades econômicas dos centros urbanos do Nordeste em todos os níveis hierárquicos, o que reforça a ideia de um maior crescimento urbano, estimulado pelo consumo e pela renda. Entre os anos de 2002 e 2019, os Serviços apresentaram o maior ganho de participação relativa junto aos Centros Sub-regionais (+7,8 p.p.), Centros Locais (+7,5 p.p.) e Capitais Regionais (+6,7 p.p.). Em seguida, aparecem os Centros de Zona (+6,0 p.p.) e as Metrópoles (4,3 p.p.). Quanto à APU, os ganhos relevantes foram verificados nos casos das Metrópoles e das Capitais Regionais, que ampliaram a participação deste setor em suas atividades econômicas em 2,4 p.p. e 2,0 p.p., respectivamente.

A discussão anterior nos conduz para a discussão de como se distribui a atividade econômica pelo território que estamos analisando. Na Figura 3.1 podemos verificar o nível de atividade econômica dos municípios do Nordeste, medido pelo PIB *per capita*, para o ano de 2019. Nesse ano, o PIB *per capita* do Brasil foi de R\$ 35,2 mil, em valores correntes, enquanto a média da rede urbana do Nordeste foi de R\$ 12,6 mil, ou seja, apenas um terço do valor nacional. Os dados também indicam que 97,5% dos municípios do Nordeste estão situados abaixo do PIB *per capita* brasileiro, isto é, apenas 45 lugares investigados têm atividade econômica acima da média nacional.

Esse desempenho é explicado pela quantidade de municípios nordestinos com atividade econômica inferior a um PIB *per capita* de R\$ 20 mil. 91,3% dos 1.797 municípios analisados, estão situados nessa faixa, dos quais 1.003 municípios têm um fluxo de produção anual inferior a R\$ 10 mil por pessoa. Cabe observar que **todos** os municípios com produção per capita inferior a R\$ 10 mil tinham a Administração Pública como principal atividade econômica (Figura 3.2). O Estado do Maranhão concentrava a maior proporção de municípios nessa faixa, com 18 entre os vinte piores indicadores, tal é o exemplo de Matões do Norte, MA

cujo PIB *per capita* inferior a R\$ 4,5 mil era algo oito vezes menor que o valor encontrado para o país e mais de duas vezes menor do que o do Nordeste.

Figura 3.1 - Produto Interno Bruto *per capita* dos municípios pertencentes à rede urbana do Nordeste, 2019



Fonte: IBGE, Malhas digitais 2015, disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais.html>; Pesquisa Regiões de Influência das Cidades, 2007 (REGIC); Divisão Urbano-Regional, 2012; Produto Interno Bruto dos Municípios, ano de ref. 2010, 2010-2019.

Na faixa seguinte, com PIB *per capita* entre R\$ 10 mil e R\$ 20 mil, estão os pequenos municípios predominantemente situados na faixa litorânea do Nordeste ou próximos a áreas do interior com maior nível de atividade econômica, revelando aproveitarem de alguma dinâmica oriunda dessas áreas. Aqui, quase sempre são localidades que têm a APU como principal atividade econômica, seguida dos *demais serviços* (Figura 3.2), isto é, relacionadas com atividades que apenas acompanham o ritmo de crescimento dessas localidades, sem fornecerem maior dinamismo.

Nas demais faixas, restaram apenas 156 municípios cujos níveis de atividade econômica refletem as posições que ocupam na hierarquia urbano-regional ou estão associadas a áreas de expansão do agronegócio. Nesse último caso, a Figura 3.1 retrata bem os maiores índices de produção per capita nas áreas do cerrado nordestino, produtora de grãos para exportação, com uma mancha de valores mais elevados, que passa pelo oeste do Estado da

Bahia, sudoeste do Piauí e a porção sul do Maranhão. De resto, nessas faixas superiores, o conjunto mais numeroso é o grupo que está entre R\$ 20 mil e R\$ 50 mil, com 125 municípios vinculados à dinâmica das principais aglomerações urbanas – p. ex. os municípios das Metrópoles e/ou das Capitais Regionais – ou associados às áreas de produção agropecuária.

No grupo seguinte, temos 23 municípios com PIB *per capita* situado entre R\$ 50 mil e R\$ 100 mil, nos quais já começa a aparecer maior diversidade no tipo de atividade econômica. É o caso do município de Alhandra, PB, cujo valor encontrado foi de R\$ 96 mil e tendo os serviços de *Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas* como a sua principal atividade econômica (Figura 3.2). Nesse grupo, outros 7 municípios têm os Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUP) como a principal atividade econômica, tais os casos de Lagoa do Barro do Piauí, Guadalupe e Ribeira do Piauí, no Piauí, Canindé de São Francisco, SE, São Gonçalo do Amarante, CE e Pedra Grande e Parazinho no Rio Grande do Norte. Ainda aparecem os municípios de Conceição do Jacuípe, Camaçari e Candeias na Bahia, tanto como Itapissuma em Pernambuco, que têm como atividade principal a indústria de transformação e têm PIB *per capita* superior a R\$ 50 mil e inferior a R\$ 100 mil no ano de 2019.

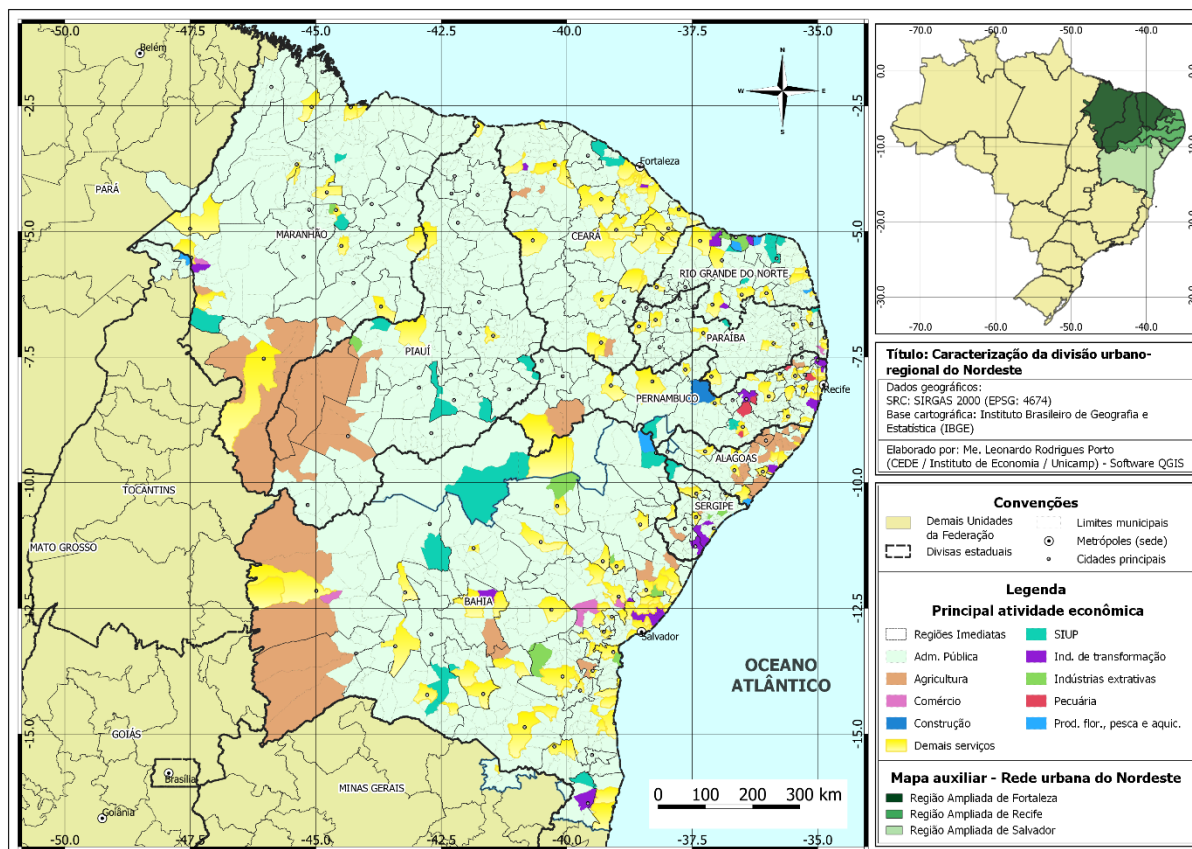
Por fim, são apenas 8 municípios com PIB *per capita* superior a R\$ 100 mil em toda rede urbana do Nordeste, cujos perfis econômicos são bastante diferenciados e, portanto, têm pouca relação com a base econômica de seus entornos. Em primeiro lugar, está o município de São Francisco do Conde, BA, pertencente a aglomeração urbana que constitui a Metrópole de Salvador, cuja principal atividade é a indústria de transformação e desempenho decorre da presença da Refinaria Landulpho Alves de Mataripe (RLAM). No ano de 2019, seu PIB *per capita* foi de R\$ 210,6 mil, entre os maiores do país.

Em seguida, aparece o município de Tasso Fragoso, MA, na área de cerrado, com PIB *per capita* de R\$ 141,7 mil, no mesmo ano, cuja dinâmica é vinculada às atividades agropecuárias. Ipojuca, PE aparece logo depois com cifra de R\$ 132,2 mil principalmente decorrente da indústria de transformação. Nessa lista, ainda se encontram os municípios de Santo Antônio dos Lopes, PE (SIUP), São Bento do Norte, RN (SIUP), Goiana, PE (indústria de transformação), Bodó e Guamaré, no Rio Grande do Norte (SIUP e indústria da transformação, respectivamente).

Já na Figura 3.2, podemos verificar que 82,7% dos municípios nordestinos têm os serviços de *Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social* (APU) como a sua principal atividade econômica. Esse dado demonstra o baixo nível de atividade econômica em boa parte dos 1.486 municípios que se apresentam com essa característica no Nordeste. Ao

considerarmos que o Nordeste é a única região cuja contribuição da APU ao total do VAB é menos do que proporcional ao tamanho de suas populações (Gráfico 3.1) e que o conjunto desses municípios têm na APU a sua principal forma de geração de valor adicionado, o resultado é aquele PIB *per capita* muito reduzido que vimos na Figura 3.1.

Figura 3.2 - Principal atividade econômica dos municípios pertencentes à rede urbana do Nordeste, 2019



Fonte: IBGE, Malhas digitais 2015, disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais.html>; Pesquisa Regiões de Influência das Cidades, 2007 (REGIC); Divisão Urbano-Regional, 2012; Produto Interno Bruto dos Municípios, ano de ref. 2010, 2010-2019.

Não obstante, esse desempenho não significa um tamanho exagerado do Estado nessas localidades, mas um elevado grau de concentração espacial da atividade econômica na região, como a Figura 3.1 também o demonstra. Isso faz com que haja, por um lado, uma baixa densidade econômica em grandes porções do território nordestino, independentemente de estarmos nos referindo ao semiárido, à Amazônia, ao cerrado, ao agreste ou ao litoral da região. Por outro lado, o conjunto das atividades restantes distribui-se – ou está concentrado – conforme se dá a estruturação da rede urbana regional, corroborando com a tese que estamos defendendo.

Destacamos, entretanto, que não estamos apontando uma relação de causalidade, mas buscando evidenciar que essa rede de cidades também se reflete na forma como a economia se distribui pelo espaço regional. Com efeito, é possível visualizarmos, no cerrado nordestino,

cidades como Barreiras, BA e Balsas, MA que atuam com a oferta de *demais serviços* em suas respectivas áreas de influência, onde predominam municípios que têm a Agropecuária como principal atividade econômica, decorrente da produção de grãos para exportação. A outra área no Nordeste com municípios que têm predomínio da produção Agropecuária estava no Estado de Alagoas, na *zona da mata*, agora relacionada à produção da cana-de-açúcar, mas tendo a atuação da ACP de Maceió onde os *demais serviços* e a *Indústria de transformação* – apenas o município de Marechal Deodoro, AL – são as atividades principais.

A seu turno, encontramos cidades como Vitória da Conquista, BA, Caruaru, PE, Campina Grande, PB e a ACP Juazeiro do Norte-Crato-Barbalho, no Ceará, cuja atividade principal são os *demais serviços*, mas com entornos dominados pela APU. Nas três Metrôpoles nordestinas, por outro lado, os *Demais serviços* aparecem como a atividade principal em todo o seu entorno, embora possuam os municípios da aglomeração ou próximos onde predomina a *Indústria de transformação*. Tais são os casos de Horizonte, CE na Metrôpole de Fortaleza, Goiana, PE e Ipojuca, PE na Metrôpole de Recife, além de São Francisco do Conde, BA, Candeias, BA, Dias D’ávila, BA e Camaçari, BA na Metrôpole de Salvador. No ano de 2019, são apenas 21 municípios, em toda a área analisada da rede urbana do Nordeste, que têm a *Indústria de transformação* como atividade econômica principal, dos quais, em sua maior parte associados às maiores aglomerações urbanas da região – sendo um terço nas Metrôpoles.

3.4 Novos padrões de renda e de consumo na rede urbana regional: apontamentos para uma agenda futura

Com base no que pudemos observar, a forma como a atividade econômica está espacialmente distribuída pela região Nordeste é um componente relevante de sua dinâmica urbano-regional. Quando observamos essa característica associada ao padrão de crescimento verificado nas últimas décadas, presume-se que o perfil socioeconômico da região tem como elemento predominante o funcionamento do setor de Serviços¹¹⁰ e a capacidade deste setor de

¹¹⁰ Na Figura 3.2, demonstrávamos a predominância da Administração Pública como principal atividade econômica da maior parte dos municípios da região, segundo dados do IBGE. Quando analisamos a segunda maior atividade econômica, predomina os *Demais serviços*, com 1.387 municípios analisados com essa característica. Dito de outro modo, nos lugares onde a APU exerce maior influência, o restante do setor terciário é mais estimulado que as atividades dos demais setores.

atender às necessidades da população e de absorver a sua mão de obra. Dessa maneira, o ritmo e o sentido do processo de urbanização da região Nordeste colocam-se como aspectos centrais do que ocorreu na região nas últimas décadas.

Uma primeira dimensão sobre o caráter dessa urbanização é a que iremos analisar no Capítulo 4, ao tratarmos da dinâmica demográfica regional ao nível das redes de cidades. Nesse caso, evidencia-se o perfil do crescimento populacional da região, cuja configuração e distribuição espacial nos permite afirmar que a sua dinâmica é cada vez mais urbana. Além disso, trata-se de um fenômeno generalizado, isto é, a urbanização nordestina tem um padrão ao mesmo tempo concentrado e disperso, alcançando todos os seus subespaços e cidades de diferentes tamanhos e graus de centralidade.

Por sua vez, é importante considerarmos a estruturação dessa rede de cidades pela maneira na qual estão dispostas as atividades do setor terciário pelo território nordestino, constituindo suas centralidades. Nesse sentido, temos os exemplos da diversidade da oferta de serviços e de comércio, da presença de órgãos públicos, da distribuição das instituições de ensino superior, da localização dos serviços mais complexos de saúde, da disponibilidade dos serviços bancários e do volume de ativos financeiros etc., que são indicadores de centralidade utilizados pelo IBGE para a elaboração da REGIC. Ao escolhermos alguns desses indicadores, podemos verificar de que maneira estão organizados os fluxos socioeconômicos internos e aqueles que, historicamente, são direcionados para fora da região.

Nesse período recente, com a expansão dos serviços e o aumento de determinados equipamentos terciários, os fluxos internos se ampliaram? Em alguma medida, as cidades de porte médio passaram a ter maior destaque? Quais foram elas? O que isso significa em termos da integração do território nacional ou regional? Tais questões nos levam à outra dimensão desse caráter que estamos apontando sobre o desenvolvimento regional, que corresponde aos padrões de renda e de consumo que se verificaram no Nordeste após 1990. Conforme dissemos, o desempenho das atividades de comércio indica que houve uma expansão do consumo na região, influenciado por um padrão de crescimento via inclusão social, ou melhor, baseado na elevação da renda monetária.

Por sua vez, os níveis de atividade econômica e sua distribuição indicam o papel das atividades urbanas – sobretudo, o setor terciário – na maior parte do território regional. Dessa forma, parece ter havido maior diversificação dos padrões de consumo e da renda regionais do que o da sua estrutura produtiva, neste início de século, o que condiciona um

padrão específico de urbanização¹¹¹. Com efeito, Monteiro Neto, Brandão e Castro (2017) já haviam sugerido que os efeitos esperados da expansão do consumo nas regiões periféricas do país não levaram a um aumento dos fluxos de capital produtivo.

De acordo com Alves (2017), um dos possíveis efeitos deste cenário é o do vazamento de renda desses locais em direção aos centros urbanos de posição mais elevada na hierarquia urbana ou, ainda, para o exterior. Cano (2011a), por outro lado, já havia apontado para o papel que a urbanização exerceu, no século XX, como vetor de crescimento econômico e do que isso significaria quando as taxas de crescimento urbano comessem a se reduzir. Desse modo:

Isso traz à baila uma questão que pode vir a ser complicada, dado que a urbanização **tem sido um vetor complementar** muito importante no crescimento econômico nacional. Se essas taxas de crescimento [da população urbana] continuarem a diminuir como têm diminuído e se os graus de urbanização não puderem mais crescer como vinham crescendo – e não podem, dado que até mesmo a região Centro-Oeste ostenta hoje uma taxa de urbanização expressiva superior a 80% –, esse vetor de crescimento econômico **já estará diminuindo seu potencial** (CANO, 2011a, p. 283, grifos nossos).

Nesse contexto, com as mudanças que a economia brasileira e as regionais sofreram pós 2014-2015 – agravando o quadro de baixo crescimento verificado desde os anos 1980 (ver Capítulo 2) –, as áreas do Nordeste que passaram a conter alguns *fluxos de riqueza* nos primeiros anos do século XXI, podem retroagir aos velhos *fluxos de pobreza*, condenando-as à eterna dependência das velhas capitais do estado. Isso implica a necessidade de pensar a estruturação da rede urbana e de como as cidades se articulam pelo território, no sentido de dar subsídios para que a política pública possa providenciar seu fortalecimento ou atuar de forma a evitar sua maior fragilização, lidando com os obstáculos estruturais que as isolam dinamicamente no espaço em que melhor podem atuar (PORTO, 2016).

Pensamos que há, aqui, duas escalas espaciais importantes para complementar a compreensão dessas relações, que são a escala das próprias cidades – sobretudo as pequenas e de porte médio, que desempenham funções de intermediação – e a escala das redes de cidades de que fazem parte. O procedimento de articular essas escalas com as que tratamos neste Capítulo e no anterior nos permitirá tratar com assertividade sua contribuição no desenvolvimento urbano-regional. Temos, com isso, condições de retomar e requalificar a

¹¹¹ A discussão sobre esse padrão ainda requer uma agenda de pesquisa futura, sobretudo, com o uso dos novos dados censitários, que deverão ser publicados a partir do ano de 2023. Isso não impede que façamos, aqui, à guisa de conclusão do Capítulo, algumas considerações a respeito do tema.

hipótese interpretativa fornecida por Porto e Miranda (2019) sobre a dispersão dos núcleos urbanos pelo interior do Nordeste e a dimensão do espaço urbano-regional dentro da análise da estrutura produtiva e da renda regionais. Segundo esses autores:

Tais núcleos funcionaram mais como nós logísticos de deslocamento de produção (do campo para a cidade, por exemplo) e de mão de obra (êxodo) do que de bens e serviços privados ou públicos para a satisfação de necessidades nesses espaços. Isto, mesmo onde as relações pré-capitalistas (relações mercantis) encontravam-se num estágio de desenvolvimento favorável. Nesses espaços, não foi possível aos núcleos urbanos de menor porte avançar num nível de divisão do trabalho que permitisse um maior adensamento, diversificação e complexidade da rede urbana e isso acabou refletindo numa maior verticalização da rede, com núcleos de médio porte tornando-se quantitativa e qualitativamente pouco expressivos (PORTO e MIRANDA, 2019, p. 11).

Embora manifestem-se o caráter vertical de suas redes de cidades e as funções de “nós logísticos” no Nordeste, diferente do que os autores sugeriram, é possível afirmarmos que há uma vitalidade histórica de algumas aglomerações urbanas de importância secular, nas quais mantêm antigas características da divisão do trabalho, mas com capacidades de absorver as novas. Conforme poderemos visualizar no Capítulo 4 e no Apêndice, cidades de mais baixa posição na hierarquia urbana, como os Centros Sub-regionais do Nordeste, são capazes de dividir funções com as de níveis superiores, contribuindo para a articulação do espaço e para a dinâmica urbano-regional. Elas permitem, por exemplo, que se faça a “triagem” do fator trabalho e a redistribuição de empregos e de serviços – como o comércio e a administração pública.

No passado, tais cidades eram reconhecidas por funções bem delimitadas, como as antigas funções comerciais, cujas relações mercantis associadas à estrutura da propriedade têm permanências que não são desprezíveis. Desse modo, suas atuais características (multi)funcionais permitem-nos discutir o papel dessas áreas tradicionais para a dinâmica das áreas ditas “modernas” ou em expansão, configurando a heterogeneidade espacial nordestina (GUIMARÃES NETO, 1997). Essas áreas estão, de fato, fragmentadas ou manifestam articulações, ainda que precárias, decorrentes dos papéis que desempenham?

Entre os papéis de articulação que essas cidades costumam desempenhar, estão os de concentrar e comandar áreas que são, ao mesmo tempo, mercados consumidores relevantes, fornecedores de mão de obra e reguladoras das taxas de salários. Nesse caso, elas seriam apenas funcionais a um “modo de acumulação urbana”, na perspectiva de Oliveira (2003), pois contribuem para o rebaixamento da renda média e da produtividade do trabalho. Mas, elas

também são funcionais à organização do território e ao fornecimento de serviços modernos de diferentes naturezas, que configuram a sua dinâmica urbano-regional.

Isso implica em retomar a discussão sobre as estruturas produtivas regionais e seus níveis de integração. Com efeito, pelo que vínhamos discutindo ao longo deste Capítulo, as estruturas produtivas regionais ainda estão (fragilmente) integradas, cuja **tendência** à fragmentação manifesta-se num crescimento regional muito baixo. Esse comportamento se difere do que ocorreu na trajetória passada do desenvolvimento do Nordeste, quando o crescimento industrial estimulava as performances das grandes regiões, que tinham suas atividades mais ou menos vinculadas ao “core” ou centro dinâmico do crescimento econômico. Embora a discussão sobre essa característica ainda seja incipiente nesta tese, é possível argumentarmos que seu enfrentamento passa por uma atuação mais incisiva do Estado e de uma efetiva política nacional de desenvolvimento.

O desempenho comparado da economia brasileira e das economias regionais entre os anos de 2005 e 2010 (ver Tabela 3.2), por exemplo, é que nos permite fazer a afirmação do parágrafo anterior, pois aponta as possibilidades efetivas para uma política de desenvolvimento. Em todo o período analisado, esse foi o quinquênio de melhor performance, cujo nosso maior destaque foi a sustentação dada pelo crescimento da região Sudeste. Com isso, embora o setor primário nacional apresentasse alto crescimento puxado pelo bom desempenho das *commodities* agropecuárias e minerais, ele não se mostrou suficiente para estimular o conjunto da economia brasileira e de suas partes. A indústria de transformação, por outro lado, ainda pode fazer isso, dada sua capacidade para articular os vínculos de solidariedade regional.

De certo modo, essa discussão visa examinar alguns dos efeitos das mudanças sofridas pelo padrão de crescimento da economia brasileira sobre a dinâmica regional e urbana do país, desde finais do século XX. Nesse período, observou-se o crescimento robusto das cidades médias em todo o país, com mais relevância nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (MIRANDA e GOMES JR., 2017). Estamos nos referindo a núcleos urbanos – de diferentes tamanhos – situados em áreas não metropolitanas que aumentaram seu peso relativo no total da população e ampliaram suas atividades terciárias implantadas nas últimas décadas. Em diversas porções do território, a dinâmica de tais cidades decorre de uma ligação do tipo local-global, a qual define as regiões que se beneficiariam da maior internacionalização da economia nacional (MACEDO, 2010). Desse modo, o dinamismo da economia mundial, ao gerar maiores estímulos para a inserção comercial externa brasileira condicionou o ritmo de crescimento dessas cidades e o desempenho de determinadas regiões do país.

Esse movimento foi condicionado pela persistência de uma orientação neoliberal da política nacional brasileira. Desde finais dos anos 1980, essa orientação tem sido decisiva para as mudanças observadas na dinâmica regional e urbana do país (MACEDO, 2010; CANO, 2011b). Com o baixo crescimento econômico dos anos 1980 e 1990, algumas regiões ampliaram sua articulação com o exterior, intensificando a coexistência de áreas de maior dinamismo ligadas ao setor externo e áreas relativamente estagnadas com pouca complementariedade às novas áreas dinâmicas (MACEDO, 2010; PACHECO, 1998).

Araújo (2014) também apontou para o abandono das políticas regionais e a emergência de um contexto econômico, em finais do século passado. Apesar disso, o governo federal adentrou o século XXI buscando operar um novo padrão de crescimento econômico, baseado na expansão do consumo de massa, em função da elevação da renda entre os grupos sociais situados nas menores faixas de rendimento. Deu-se curso, então, à nova fase de crescimento econômico com algum nível de distribuição de renda cujo desempenho teve reflexos positivos sobre a questão regional.

Em síntese, com a orientação neoliberal condicionando a política nacional, a dinâmica regional brasileira nos anos 2000 e 2010 foram determinadas por outras políticas que não a política regional (BRANDÃO, 2014; ARAÚJO, 2013). Até os anos 2013/2014, alguns fatores foram favoráveis à melhora da dinâmica regional. Todavia, a grave crise econômica e política que recaiu sobre o Brasil na segunda metade dos anos 2010 determinou o fim desse breve período de expansão da economia com melhoras sociais, eliminando boa parte dos componentes favoráveis ao desempenho regional apontados por Araújo (2013).

Ainda mais grave é que o esgotamento da fase de crescimento somado à crise que tem se prolongado demonstrou os limites dos ganhos oriundos nos primeiros anos deste século. Dito de outro modo, Porto (2022b) argumenta que os últimos anos de crise econômica e golpe duro às instituições democráticas apontaram para uma veloz destruição dos instrumentos de política pública mobilizados no início do século XXI e a rápida deterioração dos avanços conquistados. É fácil perceber que as consequências são de difícil reversão. No que tange à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por exemplo, vê-se a possibilidade de se perder os avanços que foram acumulados, tanto em termos de estratégia e de formulação de planos para enfrentar a questão nacional, a regional, a urbana e, também, a ambiental.

Capítulo 4 – TERRA, TRABALHO E URBANIZAÇÃO NA HIERARQUIA URBANO-REGIONAL NORDESTINA

Neste capítulo, vamos apresentar como alguns elementos que participam da atividade econômica estão estruturados no Nordeste, consubstanciados em seus diferentes subespaços regionais. A nossa unidade de análise básica, conforme já explicado, é o conjunto dos municípios organizados e estruturados por meio de suas redes de cidades. O debate aqui estabelecido é resultante do primeiro grande eixo de nossa investigação. Estamos nos referindo à estrutura produtiva do Nordeste, cujas condições objetivas determinam como os diferentes bens e serviços são produzidos no período estudado.

Tal qual discutíamos no Capítulo 1, a estrutura produtiva regional do Nordeste se integra a um aparelho produtivo nacional e às suas múltiplas vinculações com o setor externo da economia brasileira (CANO, 1982; GUIMARÃES NETO, 1997). À essa integração se deve muitas das determinações da economia regional. Por esse motivo, as noções de totalidade e de sistema econômico estão, o tempo todo, presentes em nossa análise. Não obstante, no processo de constituição de nosso objeto de pesquisa é preciso compreender os seus condicionantes internos, buscando desvelar o potencial produtivo dessa economia.

Esse esquema formal que a tese apresenta tem referência em algumas das contribuições de Cano (1997). O autor empreendeu um procedimento analítico no qual apresenta os principais aspectos e as transformações de uma determinada estrutura produtiva regional¹¹² para, em seguida, verificar as modificações que ocorreram na *superestrutura* social e política. Porém, assim como Cano (1997, p. 237),

[...] a visão aqui adotada não será *dogmática*, mas uma visão de que no capitalismo, embora a base impulse modificações na superestrutura, não só há *efeitos recíprocos desta em relação àquela, pressionando por mudanças materiais*, como também determinações *horizontais*, no sentido de que há intradeterminações tanto na infra como na superestrutura (CANO, 1997, p. 237, grifos do autor).

¹¹² Cano (1997) realizou uma reflexão sobre as relações que se estabelecem entre as transformações da *base produtiva* e na *superestrutura*. Com isso, propôs um esquema original e inventivo de utilização das noções de Karl Marx sobre a dicotomia base-superestrutura, aplicados a uma realidade específica e concreta. No caso, o autor tratou das transformações ocorridas no estado de São Paulo, entre os anos de 1886 e 1929.

Em face dessas determinações horizontais, o exercício aqui proposto é o de averiguar, de maneira articulada, a disponibilidade e as condições de oferta dos fatores de produção no Nordeste – isto é, o elemento humano, os recursos naturais e o capital (CANO, 2012a). Neste capítulo, discutiremos os dois primeiros, tendo em vista os efeitos das transformações do sistema econômico e da interdependência dos setores produtivos sobre a própria integração da economia nordestina a um aparelho produtivo nacional. Essa interdependência é também reflexa de como se configuraram os padrões de crescimento econômico regionais, ao longo das últimas décadas, condicionada pela própria natureza do capital, nosso terceiro e mais complexo elemento básico da produção.

Ainda a respeito da noção de integração produtiva regional (GUIMARÃES NETO, 1997), as transformações recentes da economia mundial e nacional têm colocado uma difícil questão sobre a natureza do sistema econômico. Seria viável ainda falarmos de sistemas produtivos nacionais? Em grande parte, antecipamos essa discussão no Capítulo 2 desta tese. Aqui, procuramos discutir a ideia básica de que os fatores de produção são, em sua maioria, nacionais¹¹³. Os trabalhadores ou a mão de obra – isto é, o elemento humano do processo produtivo (CANO, 2012a) – estão vinculados a um conjunto de determinações cujas escalas são a nacional e a regional. Por sua vez, a terra e os chamados recursos naturais também o são. A terra é ainda um fator de grande relevância na estruturação da atividade produtiva – sobretudo, a distribuição de sua propriedade –, assim como representa um elemento originário importante na conformação da rede urbana.

As condições de existência e de ocorrência do capital são, no entanto, mais complexas. Suas principais determinações parecem ocorrer “de fora para dentro”, mas não sem redimensionar o capital local previamente existente e as suas condições internas de reprodução¹¹⁴. Visto sob o prisma de um “conjunto de instrumentos que têm por finalidade diminuir o esforço e aumentar a eficiência do homem no processo produtivo” (CANO, 2012a), o capital tem grande responsabilidade sobre as novas articulações que se dão na própria região. E essa novidade é importante para pensar os elementos que, secularmente, foram estruturantes

¹¹³ Além disso, é forçoso reconhecer que este país está organizado com base em relações federativas, no que diz respeito a entender as suas determinações nacionais. A forma de organização do Estado é também um elemento central a definir a natureza desse sistema econômico e a sua condição nacional.

¹¹⁴ Sobre essa questão, Cano (2010) e Oliveira (2008) deram importantes contribuições a respeito do capital comercial e/ou mercantil no Nordeste. Já Fábio Lucas P. Oliveira (2014) discutiu a trajetória e a transfiguração do capital entre grupos empresariais do Estado de Pernambuco.

do Nordeste. Mas, agora, com um conjunto de novas determinações que ressignificam tanto o fator trabalho como os recursos naturais e o uso e a apropriação da terra.

Com base nessas premissas, nos movemos em torno de alguns questionamentos, entre os quais: como se organiza o ato da produção na região Nordeste, nas últimas décadas? Isto é, quais são os seus condicionantes internos? Qual a real disponibilidade de seus fatores básicos? Essas questões nos levam à discussão de como estão dispostos os fatores de produção no Nordeste e a forma como eles estão articulados entre si e, também, como estão articulados com a própria problemática regional. Com efeito, os problemas relacionados às populações do Nordeste têm sido um fator recorrentemente referido na percepção daquela região (ALBUQUERQUE JR., 2011). Isso também ocorre com suas características fisiográficas e, portanto, com seus recursos naturais, de modo que essas características ainda têm sido bastante utilizadas para se definir o que é Nordeste e o que são seus subespaços regionais¹¹⁵.

Na próxima seção, analisaremos alguns aspectos da demografia regional nordestina, em seu período recente, a fim de compreender como se constitui esse elemento básico de produção. Em seguida, analisaremos as condições estruturais da oferta de força de trabalho no Nordeste, bem como sua dimensão social e espacial. Por fim, apresentaremos algumas características estruturais da ocupação das terras no Nordeste e da exploração econômica de seus recursos naturais, que visa subsidiar a discussão sobre o papel dos recursos na dinâmica urbano-regional dessa região, tendo destaque a disponibilidade e o uso das terras, bem como suas diferentes aptidões agropecuárias ou minerais.

Vale lembrar que operamos com a análise de dados secundários relacionados aos aspectos demográficos, sociais e econômicos da região Nordeste, agregados em diferentes níveis territoriais (hierarquia urbana e as áreas de articulação urbano-regional). Visamos conhecer a posição dos núcleos urbanos e das suas respectivas áreas de influência para as variáveis selecionadas. Com isso, esperamos revelar algumas características e tendências das redes de cidades nordestinas, no que se refere à configuração espacial da economia regional.

¹¹⁵ Uma sistematização das regionalizações feitas para o Nordeste aparece em Irmão e Sampaio (1983), que apontam os critérios agrários e geográficos adotados nessas divisões em autores como Guimarães Duque (caatinga, sertão, seridó, agreste, carrasco, serras, mata, cerrado, curimataú e cariris velhos), Mário Lacerda de Melo (vazio demográfico relativo, meio-norte, sertões semiáridos, sub-úmida sul oriental, úmida oriental, agreste e úmida sul-oriental) e a deles próprios, que incorpora o perfil produtivo dominante à época: sistema canavieiro, sistema cacaueteiro, áreas agropastoris com combinação agrícola subcosteira, sistema gado policultura, áreas de pecuária melhorada, área do sistema gado-algodão, áreas agropastoris com combinações agrícolas sertanejas, áreas de gado e policultura do litoral e serras do norte cearense, área agropastoril extrativista e área de baixa ocupação do solo.

4.1 Urbanização e distribuição espacial da população na rede urbana do Nordeste

Na presente seção, analisaremos a dinâmica demográfica recente da região Nordeste ao nível das suas redes de cidades. Com isso, pretendemos discutir a relevância que o ritmo e o sentido da urbanização têm para a dinâmica urbano-regional nordestina, desde os anos 1990, conforme apontamos no final do capítulo anterior. A análise conjunta do processo de urbanização e dos níveis de centralidade e de hierarquia visa resgatar o que dizíamos no Capítulo 1, de que a configuração da rede urbana consiste num aspecto particular dentro do processo global de urbanização (SANTOS, 1993; PEDRÃO, 2002), que guarda relações com o movimento mais geral da economia e da sociedade.

Dessa forma, a urbanização se coloca como um dos elementos mais relevantes de nossa análise, pois também nos dá o sentido de totalidade do nosso objeto de pesquisa. Historicamente, a urbanização brasileira demonstra-se parte integrante e funcional do desenvolvimento nacional, dado o movimento de difusão cultural de padrões de vida mais elevados para parcelas maiores da população, em que pese os limites de seu subdesenvolvimento (PEREIRA, 1973). Nesse sentido, Fernandes (1968) destacou o papel das cidades como núcleos de dinamização interna, onde eram engendrados os novos processos sociais, econômicos e culturais que permitiam a organização do sistema econômico. Cano (2011a), por sua vez, observou que após 1980, esse vetor de dinamismo havia perdido força, condicionando o ritmo de crescimento do período recente.

Num nível mais geral, as características recentes do processo de urbanização em toda a América Latina apontam para esse arrefecimento do ritmo de crescimento demográfico das suas maiores cidades, mas com maior dinâmica das áreas próximas às metrópoles ou em regiões periféricas, vinculadas às novas áreas de fronteira agrícola e mineral e em direção às cidades intermediárias (CEPAL, 2012). De acordo com Cunha (2002), por exemplo, a partir dos anos 1980, novas tendências demográficas passaram a ser verificadas em todas as regiões da América Latina. Para esse autor, durante o século XX verificou-se um processo de urbanização muito acelerado em toda a região, que teria se arrefecido desde as últimas décadas, com a desaceleração das taxas de urbanização¹¹⁶ e menor crescimento das metrópoles.

¹¹⁶ A taxa de urbanização é medida pela diferença entre as taxas de crescimento da população urbana e da população total, num determinado período.

Já para Vignoli (2013), verifica-se um novo padrão de redistribuição espacial da população nos países latino-americanos neste início de século XXI. O autor destaca como causas principais o declínio da intensidade da migração interna e a redução do efeito redistributivo da população pelo território. De olho no mesmo fenômeno, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) divulgou relatório em que aponta para a crise do modelo desenvolvimentista, que perdurou por quase 50 anos e sustentava a urbanização latino-americana (CEPAL, 2012). Com o esgotamento desse modelo, teriam emergido novas dinâmicas setoriais e territoriais que alteraram o padrão de urbanização, ao mesmo tempo que radicalizaram os problemas sociais e urbanos.

De acordo com a CEPAL (2012), no entanto, é incontestável que continua em curso o processo de urbanização na América Latina, com enormes desafios ambientais, econômicos e sociais, cujo correto entendimento dos fenômenos decorrentes é parte integrante da busca por soluções. O fato é que, a partir dos anos 1980 novos elementos se incorporaram às múltiplas determinações da dinâmica urbano-regional, que outrora decorriam quase que exclusivamente do processo de industrialização por substituição de importações e das políticas estatais de desenvolvimento nacional (CANO, 2000, 2011; MIRANDA, 2014).

Ao observar o caso do Brasil, Miranda e Gomes Jr. (2017) também apontam para as modificações dos aspectos do seu processo de urbanização. De um lado, temos o reforço do papel das metrópoles e, de outro, nota-se a constituição de certos *arranjos urbanos*¹¹⁷ situados em áreas não metropolitanas e de maior dispersão demográfica e urbana. Desse modo, em que pese o reforço do papel das metrópoles em um contexto de globalização, é possível identificar algumas dinâmicas urbanas importantes fora do contexto metropolitano, que dão novos sentidos à tradicional hierarquia regional e urbana, pois decorrem de aspectos específicos a cada caso.

Em contrapartida, o modelo de crescimento econômico dos últimos trinta anos enseja a maior participação de alguns centros regionais situados (ou não) nas áreas menos dinâmicas do território, sobretudo através da expansão urbana e do crescimento do setor terciário, conforme apontamos para o caso do Nordeste no capítulo anterior. Essas mudanças em curso refletem as transformações que se processaram na economia mundial, a partir de meados dos anos 1970, demarcando a emergência de novos fenômenos a afetar a produção social do espaço regional e do urbano.

¹¹⁷ Sobre a noção de *arranjos urbanos*, ver Moura (2009).

Podemos afirmar que as cidades ganharam novas funções, morfologias e dinâmicas, alterando seu conteúdo e tornando-se muito mais complexas. Dessa forma, para a compreensão do processo de urbanização da região Nordeste, neste Capítulo buscamos evidenciar o perfil de seu crescimento demográfico e a distribuição espacial da população. Podemos verificar que o fenômeno urbano se generalizou por toda a região, cujo caráter é disperso e concentrado ao mesmo tempo, manifestando-se em todas as dimensões de suas redes de cidades.

4.1.1 Características recentes da dinâmica demográfica do Nordeste

Ao analisarmos as características da dinâmica demográfica recente da região Nordeste do país, nos guiamos por três motivações. Na primeira delas, devemos nos recordar que o elemento humano é um dos ‘fatores básicos’ de produção e, portanto, seu comportamento envolve uma dimensão fundamental da análise da estrutura produtiva (CANO, 2012a). Desse modo, o estudo da população se configura num dos elementos constitutivos de nosso objeto de pesquisa. Por meio de sua análise é possível explicitar os aspectos da ocupação territorial, ajustando-se as variáveis para demonstrar as particularidades existentes dentro da região Nordeste. Além disso, a distribuição espacial do estoque populacional elucida algumas características da divisão territorial do trabalho, permitindo-nos averiguar as condições estruturais de sua força de trabalho.

Como segunda motivação, a análise da dinâmica demográfica se justifica pelo conhecimento das interações que são próprias das relações entre a população e a rede urbana. O estudo da população na escala da rede urbana configura-se como uma ferramenta muito útil para compreendermos o que acontece com as pessoas no território. De acordo com Aristides Monteiro Neto¹¹⁸, os pesquisadores da economia regional preocuparam-se excessivamente com o problema da convergência e divergência regional da renda, esquecendo-se de seu elemento básico fundamental. Com a adoção da rede urbana como critério definidor de nossa análise, estamos colocando uma “lupa” para além dos padrões tradicionais. Assim, nos arriscamos a inserir a rede urbana como uma escala privilegiada da análise econômica e urbano-regional.

De acordo com Brito e Pinho (2015), a rede urbana cumpre o papel de organizar espacialmente os municípios brasileiros. As modificações sofridas em sua estruturação resultam

¹¹⁸ Reflexão retirada de fala do autor em reunião de pesquisa que ocorreu nas dependências do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA), em Brasília, DF, no mês de agosto de 2017.

do movimento de integração da economia nacional, também se expressando em seus desequilíbrios regionais historicamente acumulados. Esses desequilíbrios, em conjunto com a grande diversidade de ecossistemas pelo território nacional, foram responsáveis pela coexistência de processos de concentração e de dispersão demográfica.

Já no que se refere aos movimentos migratórios, Brito e Pinho (2015) ressaltam as características da organização hierarquizada dos diferentes *espaços de influência migratória*. O comando dessas áreas de influência – por meio das principais metrópoles nacionais – se articula com diferentes níveis de hierarquia regionais e estaduais, garantido pelas demais aglomerações de maior ou menor importância regional.

Esse comando ou hierarquia se manifesta pela posição ou participação relativa das diferentes categorias de cidades na distribuição espacial da população. Ao longo do tempo, essas posições se alteram – não de ordem, mas de peso relativo –, indicando diferentes velocidades de crescimento, decorrentes de particularidades históricas e espaciais em cada fase do desenvolvimento nacional. Noutro aspecto, aquele comando se manifesta pelos saldos migratórios, ao revelarem o peso relativo do fluxo de pessoas, cujo movimento contribui com as mudanças de posição anterior. Somados os dois fatores anteriores, a hierarquia também será expressa pela capacidade dos núcleos urbanos de articularem os fluxos demográficos.

Em último lugar, nossa terceira motivação diz respeito ao papel que a população desempenha na ‘cena política’¹¹⁹, tendo sido tema central entre os clássicos da Economia Política (BRITO e SCHNEIDER, 2018). Muito do debate político contemporâneo se fundamenta nas *teorias demográficas da modernização* que expressam os processos de mudanças nas taxas de mortalidade e de natalidade, alterando a velocidade e o ritmo da *transição demográfica*. Devemos observar, no entanto, quais as condições históricas e específicas em que esse processo se dá (BRITO e SCHNEIDER, 2018).

No caso brasileiro, o processo de transição demográfica vem acontecendo de forma muito acelerada. Desse modo, tanto os estudiosos do tema como o próprio conjunto da sociedade podem não acompanhar as mudanças e a necessária construção de políticas públicas

¹¹⁹ De acordo com Fausto Brito (em seminário realizado na Unicamp, nas dependências do Núcleo de Estudos da População - NEPO), o tema da população é tão central nos estudos clássicos de Economia Política, que o objeto desta disciplina pode ser considerado como o da **gestão política da população**, estando isso muito claro em autores como Adam Smith, David Ricardo, Thomas R. Malthus, Karl Marx e John M. Keynes. Para Brito, “a população, desde a emergência do liberalismo e do capitalismo, **sempre foi objeto da gestão estatal**, segundo a ótica ideológica e teórica daqueles que conseguiam fazer hegemônicos os seus interesses políticos” (BRITO e SCHNEIDER, 2018, p. 3, grifos nossos).

efetivas. Nesse sentido, é preciso observar as questões associadas às condições sociais e econômicas sobre as quais se dá a transição demográfica e que modifica o caráter dessa transição (BRITO e SCHNEIDER, 2018; CARMO, CAMARGO e DIAS, 2019).

No que se refere ao processo de urbanização, existem implicações decorrentes dessa dinâmica demográfica, tais como: a) mudanças na estrutura etária da população, em especial, o processo de “envelhecimento”; b) a queda nas taxas de crescimento populacional; c) o vínculo entre o crescimento das cidades e as migrações *internas*¹²⁰ e até *internacionais*, fazendo com que o fator vegetativo tenha perdido maior relevância; d) a variação na quantidade de carros e de domicílios, que “crescem num ritmo mais acelerado do que a população”; e) um conjunto de movimentos pendulares que expressam dinâmicas populacionais muito específicas; f) além da exposição ao *risco estatístico*, tais como as pressões sobre o sistema de transporte e habitação, consumo, previdência e outros serviços sociais básicos.

Para procedermos com a análise demográfica em conformidade com a metodologia proposta para o estudo da rede urbana, adotamos a classificação dos municípios pelos níveis de centralidade apresentados na REGIC (IBGE, 2008), reagrupados conforme a Tabela 4.1. Dessa forma, estamos propondo uma visão analítica do Nordeste e de suas relações espaciais internas com base na configuração de sua rede urbana.

No nível mais elevado da hierarquia urbano-regional do Nordeste estão as suas três principais **Metrópoles**, que se configuram como as maiores aglomerações urbanas da região. Juntas, elas reuniam 34 municípios¹²¹, no ano de 2010, onde viviam 20% da população regional (cerca de 10,6 milhões de pessoas), numa área somada de 9,8 mil km², equivalente a apenas 0,6% do território analisado. Em média, apresentavam grau de urbanização de 97,7% e densidade demográfica de 1.076,6 hab./km², para o ano de 2010, o que revela uma elevada concentração populacional nas maiores cidades do Nordeste.

¹²⁰ A correta dimensão do fenômeno migratório é peça essencial para a avaliação de sua influência na dinâmica demográfica de um município ou região, dado o seu papel decisivo nos movimentos de redistribuição espacial da população. Logo, é também fundamental para os estudos sobre a rede urbana conhecer os fluxos populacionais pelo território e seus principais fatores. A ausência de dados censitários atualizados nos impediu de aprofundar a análise do fenômeno migratório nesta tese, cuja tarefa está colocada assim que os resultados do Censo Demográfico 2022 começarem a ser publicados.

¹²¹ Nesse caso, não consideramos a divisão oficial das regiões metropolitanas, mas o critério utilizado pelo IBGE (2008), que utilizou as Áreas de Concentração de População (ACP), isto é, aglomerações urbanas definidas em função da intensidade de relações internas e dos fluxos pendulares diários. A escolha por esse critério se deve à coerência interna do conjunto de dados utilizados e dos estudos que foram base para a pesquisa, a saber, principalmente, a REGIC-2007 e a Divisão Urbano-Regional, do IBGE (2008; 2013a).

Tabela 4.1 - Principais características demográficas da rede urbana do Nordeste, segundo os níveis de centralidade dos centros urbanos, 2010

Níveis de centralidade	Aglomerações Urbanas	Número de municípios	População total		Grau de Urbanização (%)	Densidade demográfica (hab./km²)
			Pessoas	%		
Metrópoles	3	34	10.562.179	20,0	97,7	1.076,6
Capitais Regionais (I e II)	18	48	10.453.897	19,8	90,1	229,1
Capitais estaduais (I)	6	30	6.468.809	12,2	93,1	660,5
Interior (II)	12	18	3.985.088	7,5	88,4	111,2
Centros Sub-regionais	50	50	3.849.540	7,3	80,5	49,0
Centros de Zona	165	165	5.939.373	11,2	66,1	25,2
Centros Locais	1.500	1.500	22.044.372	41,7	53,3	18,8
Total	1.736	1.797	52.849.361	100,0	73,1	34,2

Fonte: IBGE/Censo Demográfico, 2010; Regiões de Influência das Cidades (REGIC), 2007.

No nível hierárquico imediatamente inferior estão as **Capitais Regionais**, representadas pelas demais capitais estaduais – subordinadas a alguma das três metrópoles – e as principais cidades do interior do Nordeste, também diretamente vinculadas às metrópoles. Nesse nível encontram-se dezoito aglomerações urbanas, reunindo 48 municípios onde habitavam 10,4 milhões de pessoas ou 19,6% da população regional. Essas informações revelam o volume da distribuição espacial da população nordestina no segundo nível hierárquico de sua rede urbana, o que é fundamental para se compreender sua dinâmica populacional e econômica interna.

As Capitais Regionais ocupam uma área de 45,6 mil km² (3,0% de toda a área estudada), com densidade demográfica de 229,1 hab./km², para o ano de 2010, apresentando um grau médio de urbanização de 90,1%, no mesmo ano. Nota-se, porém, o maior peso populacional entre as aglomerações urbanas onde estão as capitais estaduais, às quais, algumas já apresentam dinâmicas metropolitanas, ainda que classificadas no nível inferior, dada a sua subordinação aos centros maiores. Com efeito, entre as Capitais Regionais, aquelas que sediam a administração política estadual respondiam por 6,5 milhões de habitantes, no ano de 2010, apresentando maior grau de urbanização e densidade demográfica (93,1% e 660,5 hab./km², respectivamente) do que os centros do interior. Nessa medida, reforça-se a percepção do caráter concentrado da rede urbana nordestina em suas capitais estaduais, mormente situadas no litoral.

Já no grupo dos **Centros Sub-regionais**, encontramos cinquenta centros urbanos, onde viviam 3,8 milhões de pessoas, no ano de 2010, ocupando uma área de 78,6 mil km² (5,1% da área estudada). Nesse nível, verificou-se um grau de urbanização médio de 80,5%, em 2010, com densidade demográfica de 49 hab./km², conforme os dados da Tabela 4.1. Além disso, existe uma dinâmica urbana relevante nesse nível hierárquico de cidades do Nordeste, com a

presença de alguns núcleos urbanos importantes, distribuídos pelo território, em que pese haver maiores disparidades de caso a caso.

Em seguida, aparecem os **Centros de Zona**, cuja população total era de quase 6 milhões de habitantes, no ano de 2010, representando 11,2% do total regional, numa área de 236 mil km² (15,3% da área estudada). Nesse grupo, encontramos 165 municipalidades, com seus respectivos núcleos urbanos, que apresentaram média de grau de urbanização de 66,1% e densidade demográfica de 25,2 hab./km². Nota-se, também, uma maior dispersão territorial com relação aos níveis anteriores. Dessa maneira, a participação relativa da população dos Centros de Zona é menor do que o da representação de sua área no conjunto regional.

Por fim, estão os demais 1.500 municípios pertencentes aos **Centros Locais**, ocupando 76% de todo o território analisado (1.174 mil km²). Trata-se de 22 milhões de pessoas vivendo em lugares vinculados ao nível mais baixo da hierarquia urbano-regional nordestina, equivalentes a 41,7% da população da região. Esse grupo apresentava um grau de urbanização bem mais reduzido que nos demais níveis observados, com média de 53,3%, no ano de 2010. Todavia, com uma densidade demográfica de 18,8 hab./km², podemos notar que, apesar de ser uma cifra mais reduzida que nos demais casos, expressa a presença de um enorme contingente humano nesse nível hierárquico regional.

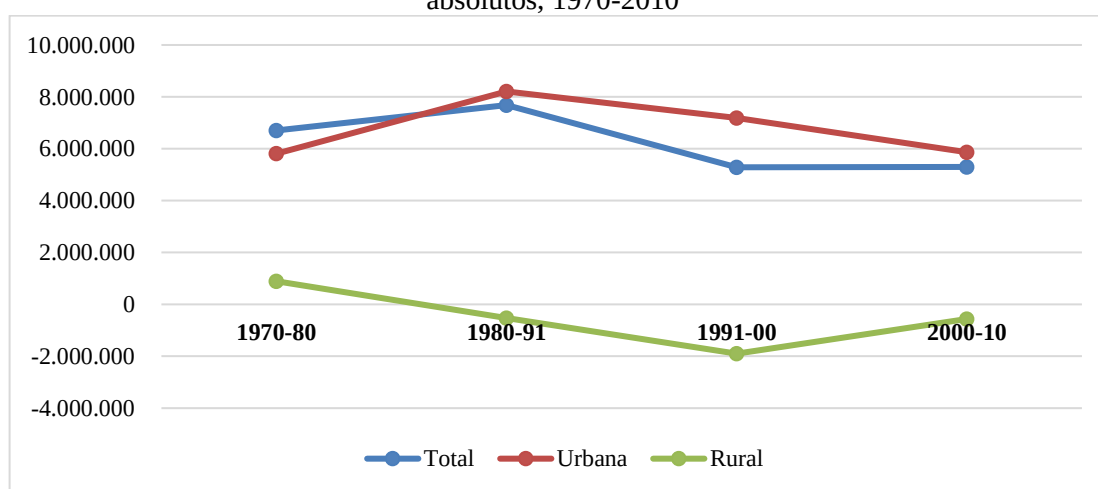
Esses dados iniciais sintetizam o resultado de como as atividades humanas e relações de produção foram se desenvolvendo no Nordeste ao longo do tempo. Isto é, eles expressam a maneira pela qual o processo de formação e de ocupação da região se refletiu sobre a distribuição da população na rede urbana – até o ano de 2010, ao qual se referem esses dados. Cabe-nos, agora, discutirmos a dinâmica demográfica recente do Nordeste, a fim de caracterizarmos elementos essenciais de sua rede de cidades.

Vista em seu conjunto, a região Nordeste brasileira apresentou, pela primeira vez, a maioria de sua população vivendo em áreas urbanas no início da década de 1980. Desde então, a população urbana da região cresce em quantidades maiores do que o incremento da população total, conforme podemos visualizar no Gráfico 4.1. Essa diferença também se expressa nas perdas apresentadas pela população rural, nesse mesmo período, cuja redução indica a continuidade do movimento de inversão do lugar de residência dos nordestinos.

Entre os anos de 1970 e 2010, a população urbana do Nordeste passou de 11,8 milhões para 38,8 milhões, expandindo-se a uma velocidade média de 3% ao ano. Nesse período, o crescimento total da população refletia, a um só tempo, a queda em termos absolutos

da população rural e essa enorme expansão urbana. Resulta daí que a população do Nordeste tenha apresentado um crescimento médio anual à taxa de 1,6%, saindo de 28,1 milhões para 53,1 milhões, em quarenta anos. Na primeira década do século XXI, o incremento médio da população do Nordeste começou a declinar, enquanto o tamanho da população rural manteve-se estável em relação ao levantamento anterior. Já a população total e a urbana passaram a apresentar desempenhos semelhantes. Em outras palavras, o crescimento populacional do Nordeste neste início de século foi essencialmente urbano, ainda que seu ritmo tenha diminuído.

Gráfico 4.1 - Nordeste: incremento da população total, urbana e rural, em número absolutos, 1970-2010



Fonte: IBGE, Censos Demográficos, 1970-2010. Banco de dados agregados-SIDRA.

Os dados da Tabela 4.2 apresentam a evolução recente dos níveis de urbanização dos estados do Nordeste e da zona semiárida, em relação à média do Brasil, entre os anos de 1991 e 2010. No caso da região semiárida¹²², seu grau de urbanização somente ultrapassou os 50% no ano 2000, mantendo-se baixa em relação ao país e mesmo ao conjunto dos estados nordestinos. Em todos os casos, nota-se um crescimento da população urbana em ritmo mais acelerado que o crescimento da população total, com maior intensidade na década de 1990.

Ainda a respeito do lugar de residência no Nordeste, as informações do último censo demográfico revelam que, no ano de 2010, pelo menos 40% da população habitava uma das cidades do estrato superior de sua hierarquia urbana (Tabela 4.1). Em termos espaciais, isso significa que mais de vinte milhões de pessoas estavam **concentradas** em apenas 3,6% de toda

¹²² Estamos considerando os atuais 1.262 municípios que fazem parte da delimitação oficial do semiárido brasileiro. Vale notar que o grau de urbanização do semiárido ficou mais elevado em cada um dos três anos censitários após a inclusão de novos municípios, quando comparado com a delimitação existente no ano de 2015. Isso significa que os municípios recentemente incorporados à região possuem uma dinâmica urbana mais relevante.

a área que estamos estudando¹²³. É notável que aproximadamente um terço (32,2%) da população da rede urbana do Nordeste residia numa das nove aglomerações urbanas vinculadas às capitais estaduais.

Tabela 4.2 - Brasil e Nordeste: grau de urbanização e crescimento médio anual da população total e urbana, segundo as unidades territoriais oficiais e semiárido (1991-2010)

Nível geográfico	Grau de urbanização (%)			Crescimento médio anual da População Urbana (%)		Crescimento médio anual da População Total (%)	
	1991	2000	2010	2000/1991	2010/2000	2000/1991	2010/2000
Brasil	75,6	81,2	84,4	2,44	1,55	1,63	1,17
Nordeste	60,7	69,0	73,1	2,77	1,65	1,31	1,06
Maranhão	40,0	59,4	63,1	6,11	2,12	1,54	1,51
Piauí	52,9	62,9	65,8	3,03	1,38	1,08	0,93
Ceará	65,4	71,5	75,1	2,75	1,79	1,73	1,30
Rio Grande do Norte	69,1	73,2	77,8	2,22	1,94	1,56	1,32
Paraíba	64,1	71,0	75,4	1,96	1,51	0,82	0,90
Pernambuco	70,9	76,4	80,2	2,03	1,54	1,19	1,04
Alagoas	58,9	67,9	73,6	2,91	1,82	1,32	0,99
Sergipe	67,2	71,3	73,5	2,68	1,80	2,01	1,48
Bahia	59,1	67,0	72,1	2,51	1,43	1,09	0,69
Semiárido	49,9	57,9	63,1	2,63	1,69	0,96	0,81

Fonte: IBGE/Censos demográficos, 1991, 2000 e 2010 (Banco de dados agregados - SIDRA).

Esses dados iniciais revelam uma característica da distribuição espacial da população nordestina que é fundamental para compreendermos a sua dinâmica socioeconômica interna. Estamos falando de seu avançado processo de urbanização. Dessa maneira, embora a proporção de pessoas vivendo em áreas urbanas no Nordeste esteja situada no menor nível entre as macrorregiões brasileiras e bem abaixo da média do Brasil – que era de 84,4%, no ano de 2010 (Tabela 4.2) –, o padrão de reprodução dessa sociedade se dá, cada vez mais, a partir de uma dinâmica que é urbana.

Em contrapartida, no mesmo ano, outros 42% da população nordestina estavam **dispersos** em algum dos 1.500 municípios pertencentes aos Centros Locais, que se constituem no menor nível da hierarquia urbana e representam uma área equivalente a aproximadamente 75% do território analisado. Se considerarmos os Centros de Zona, essa proporção passa para 53% da população em municípios que ocupam uma área de mais de 90% do território. A região Nordeste também concentra o maior contingente populacional do país vivendo em áreas rurais, com 14,3 milhões de pessoas, cerca de 47% da população rural brasileira. Essas duas

¹²³ Ver a delimitação da área em estudo no Capítulo 1 deste trabalho.

informações nos mostram que a análise da dinâmica urbano-regional não pode descuidar dos vínculos entre a cidade e o campo.

Há de se cuidar, no entanto, que o movimento de urbanização da sociedade brasileira é generalizado, alcançando também os mais baixos níveis de hierarquia urbana¹²⁴ e afetando as relações do tipo campo-cidade. Por exemplo, entre os anos de 1991 e 2010, o movimento é de redução da população vivendo em cidades do Nordeste com menos de cinco mil habitantes¹²⁵, passando de 9,4% da população regional em 1991, para 6,0%, no ano de 2010. No mesmo período, a participação da população urbana no total da população regional se elevou de 60,7%, em 1991, para 73,1%, em 2010. Estamos falando de 34,5 milhões de pessoas vivendo em alguma das cidades do Nordeste, com a maior parte situada nos principais centros urbanos (PORTO e MIRANDA, 2019).

No que se refere aos sistemas de cidades do Nordeste e ao seu processo de urbanização, podemos dizer que a região apresenta as mesmas modificações estruturais verificadas no conjunto da sociedade brasileira. Desse modo, também ali se concretizou, no decorrer do século XX, a construção de uma sociedade urbana, na qual:

O espaço urbano socialmente construído não só incorpora todas as dimensões do território nacional, mas, também, redefine a cidade como lócus privilegiado da residência da grande maioria da população e das atividades econômicas mais relevantes (BRITO e PINHO, 2015, p. 6).

Em suma, esse quadro revela a complexidade da dinâmica urbano-regional do Nordeste. Além de um elevado grau de urbanização, verificou-se mudanças no seu sistema urbano, com a redistribuição espacial do total da população favorável aos municípios de mais alta posição na hierarquia urbano-regional, conforme demonstrado na Tabela 4.3. Todavia, quando observamos apenas a distribuição da população urbana, denota-se o ganho de participação dos municípios classificados como Centros Locais, com acréscimo de 3,1 pontos percentuais, entre os anos de 1991 e 2010. Nesse mesmo período, o grupo das Capitais

¹²⁴ A discussão a respeito da natureza dessas cidades tem menor relevância na forma como estamos tratando o tema da rede urbana. Quer dizer, se esses lugares são ‘cidades pequenas’, ‘centros locais’ ou até ‘áreas rurais’, nas diferentes terminologias de alguns autores, não significa que eles não estejam, cada vez mais, inseridos nas suas respectivas redes de cidades. Por exemplo, podemos verificar em todos esses lugares a existência de fluxos econômicos e sociais, de diferentes naturezas e portes distintos, que qualificam a inserção de suas populações à dinâmica urbana de reprodução social.

¹²⁵ O dado refere-se à população dos distritos-sede dos municípios, que é o conceito oficial de cidade adotado pelo IBGE.

Regionais elevou sua participação relativa, dando ênfase ao ganho de importância das cidades intermediárias do Nordeste.

Tabela 4.3 - Nordeste: distribuição relativa da população total e urbana segundo os níveis de centralidade, 1991-2010 (rede urbana do Nordeste = 100)

Níveis de centralidade	População Total (%)			População Urbana (%)		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Metrópole	18,5	19,5	20,0	29,3	27,6	26,7
Capital Regional	17,6	18,8	19,8	23,7	24,4	24,7
Centro Sub-regional	7,9	7,3	7,3	9,0	8,2	8,0
Centro de Zona	13,0	11,4	11,2	10,7	10,3	10,2
Centro Local	43,0	43,0	41,7	27,3	29,5	30,4

Fonte: IBGE/Censos Demográficos, 1991-2010.

Há, portanto, um sinal evidente de modificações no espaço urbano-regional nordestino. Temos os Centros Locais perdendo participação relativa de sua população total – o que implica um processo de concentração demográfica nas cidades grandes e intermediárias – e, ao mesmo tempo, elevando a participação de sua população urbana. Nesse último caso, revelando modificações nas formas de sociabilidade local e regional, o que realça o papel que tais cidades passam a desempenhar na rede urbana.

Quando observamos o ritmo de crescimento demográfico desses municípios segundo os níveis de centralidade, vamos encontrar comportamentos semelhantes, reforçando o que indicamos no parágrafo anterior. Na Tabela 4.4 nota-se que, entre os anos de 1991 e 2010, o maior ritmo de crescimento demográfico dos centros urbanos do Nordeste ocorreu junto às Capitais Regionais, que cresceram à taxa de 1,8% ao ano (a.a.), em todo o período. Tal desempenho acompanha de perto o que aconteceu no país, com as Capitais Regionais crescendo a 1,9% a.a., em quase vinte anos, dando ensejo à discussão sobre o crescimento das chamadas cidades médias e o processo de desconcentração demográfica brasileira.

Em grande parte, esse desempenho foi influenciado pelas taxas mais elevadas apresentadas por essas cidades na década de 1990, tanto para o Brasil como para o Nordeste. Não obstante, esse grupo continuou liderando o ritmo de crescimento populacional nos anos 2000, consolidando-se como importante vetor da dinâmica demográfica regional. Ainda com relação à população total, as metrópoles secundaram o ritmo de crescimento demográfico no período. No caso do Nordeste, entre os anos de 1991 e 2010, cresceram a uma taxa média anual de 1,6%, enquanto o conjunto das metrópoles brasileiras apresentou um ritmo de 1,5% ao ano. Nota-se, portanto, que as três metrópoles nordestinas apresentaram maior intensidade de crescimento que as demais metrópoles brasileiras.

Tabela 4.4 - Brasil e Nordeste: taxas de crescimento médio anuais da população total e urbana segundo os níveis de centralidade, 1991-2010

Níveis de centralidade	População total (% a.a.)				População urbana (% a.a.)			
	Brasil		Nordeste		Brasil		Nordeste	
	1991-2000	2000-2010	1991-2000	2000-2010	1991-2000	2000-2010	1991-2000	2000-2010
Metrópole	1,9	1,2	1,9	1,3	2,0	1,3	2,1	1,3
Capital Regional	2,2	1,6	2,1	1,6	2,7	1,7	3,1	1,8
Centro Sub-regional	1,1	1,3	0,4	1,0	2,0	1,6	1,7	1,4
Centro de Zona	0,3	1,0	-0,1	0,9	2,1	1,5	2,3	1,5
Centro Local	1,7	0,9	1,3	0,8	3,5	2,0	3,6	2,0
Total	1,6	1,2	1,3	1,1	2,4	1,6	2,8	1,6

Fonte: IBGE/Censos Demográficos, 1991-2010.

Na década de 1990, o comportamento das metrópoles se destacava por seu desempenho acima da média do país. As metrópoles cresceram a um ritmo de 1,6% a.a. e de 2,4% a.a., para o Brasil e Nordeste, respectivamente. Já nos anos 2000, as metrópoles nordestinas continuaram a crescer com o ritmo mais acelerado que a média do país, embora o conjunto Brasil tenha igualado suas taxas à média nacional. Aponta-se, com isso, para duas possibilidades de investigação. Por um lado, temos a continuidade da capacidade de absorção de população que as três metrópoles do Nordeste mantêm quando comparadas às demais metrópoles brasileiras, sobretudo, as do Sudeste. Por outro lado, o dado também revela certa debilidade da rede secundária de cidades do Nordeste, cuja baixa dotação de infraestrutura e oportunidades de emprego as tornam destinos dos fluxos migratórios menos interessantes do que as metrópoles.

No outro extremo, os demais grupos de cidades apresentaram ritmo de crescimento populacional a taxas menores do que a média, tanto para o Brasil como para o Nordeste, nessas duas décadas. O pior desempenho ocorreu junto aos Centros de Zona nordestinos, com ritmo de crescimento de apenas 0,4% a.a. entre 1991 e 2010, e tendo apresentado perdas populacionais na década de 1990. Os Centros Locais, por sua vez, apresentaram dinâmica demográfica mais acelerada no período, especialmente nos anos 1990. Em parte, seu desempenho deveu-se às taxas de natalidade mais elevadas nesse grupo de cidades. Todavia, com as mudanças verificadas nos níveis de natalidade e de fecundidade da população brasileira, esse componente torna-se um vetor cada vez menos importante¹²⁶, mesmo para os Centros Locais, o que pode ser observado pela queda no ritmo de crescimento da década seguinte.

¹²⁶ Ver Rigotti (2011).

Já os Centros Sub-regionais apresentaram desempenho mais relevante no caso do Brasil do que do Nordeste, em particular. Tal dinâmica correlaciona-se com o papel que esse conjunto de cidades desempenha na região, quando comparada com outras áreas do país. Em outras partes do território, os Centros Sub-regionais se articulam com áreas de maior densidade demográfica e dinamismo econômico, beneficiando-se dessa dinâmica e cumprindo papéis mais específicos na divisão territorial do trabalho das sub-regiões que fazem parte. Já no caso nordestino, em razão da estruturação de sua rede urbana, os Centros Sub-regionais acabam se tornando os principais núcleos regionais de seu entorno imediato, cuja dinâmica demográfica e econômica será o reflexo de seu próprio desempenho.

Por sua vez, o ritmo de crescimento da população urbana, entre os anos de 1991 e 2010, tanto para o Brasil como para o Nordeste, apresenta comportamento bastante diverso do que o verificado para a população total. Os grupos de cidades situados nos níveis mais baixos da hierarquia urbano-regional apresentam desempenho mais acelerado. Esse comportamento associado de baixo crescimento da população total com mais alto crescimento da população urbana aponta para a maior intensidade do processo de urbanização nesse conjunto de cidades. O quadro é bem característico do que vimos chamando de uma “**urbanização mais dispersa**” que, no entanto, mantém a concentração em determinadas cidades intermediárias. O quadro também reforça o caráter generalizado da urbanização brasileira recente que falávamos anteriormente.

No caso do Nordeste, destaca-se o ritmo de crescimento da população urbana verificado junto aos Centros Locais, com taxas médias anuais de 3,6% e 2,0%, nos períodos 1991-2000 e 2000-2010, respectivamente. Em seguida, aparecem as Capitais Regionais, cujas taxas foram de 3,1% a.a. e 1,8% a.a., nos mesmos períodos. As Metrôpoles cresceram a um ritmo inferior ao da média regional, com taxas de 2,1% a.a., entre 1991 e 2000, e de 1,3% a.a., na década seguinte. A média regional foi de 2,8% a.a. e de 1,7% a.a. em cada período analisado.

O desempenho das metrôpoles é fortemente influenciado pelos respectivos tamanhos de suas populações, haja vista o desempenho do crescimento de sua população total. Somente os Centros Sub-regionais apresentaram crescimento da população urbana a um ritmo mais baixo do que os metropolitanos nesse período¹²⁷. Cresceram às taxas de 1,7% a.a. e 1,4%

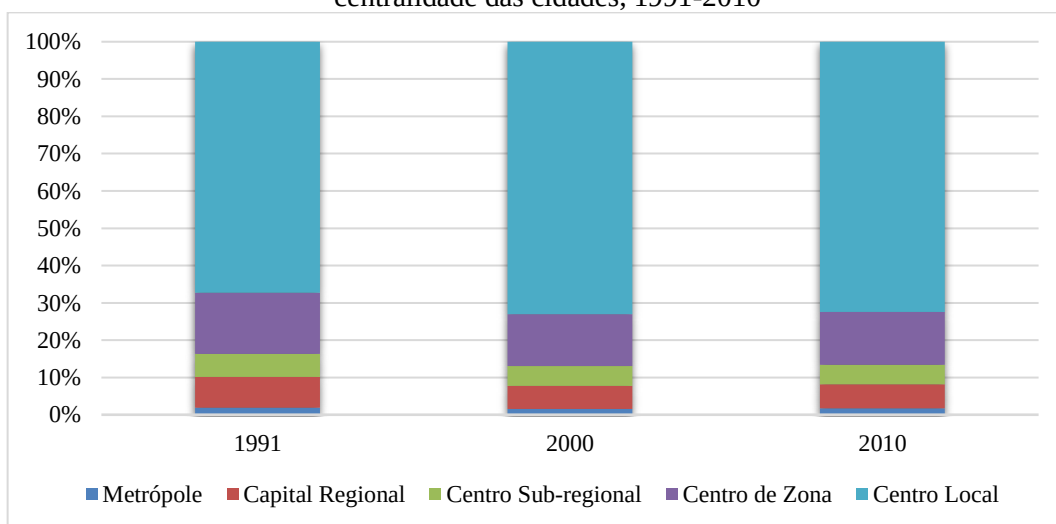
¹²⁷ Esse desempenho é interessante, dado que, no Nordeste, as cidades situadas ao nível dos Centros Sub-regionais têm posição de destaque, conforme vimos discutindo. Todavia, os dados coletados estão apontando para uma dinâmica demográfica pouco acelerada. Em outra pesquisa, já havíamos notado essa característica para municípios do interior da Bahia, na área de influência da cidade de Vitória da Conquista (PORTO, 2021).

a.a., na década de 1990 e nos anos 2000, respectivamente. Já os Centros de Zona cresceram a taxas anuais de 2,3% e 1,5%, em cada década analisada.

Outro aspecto relevante diz respeito ao que ocorreu com a população rural nordestina nas últimas décadas. Afinal, ainda estamos nos referindo a mais de um quarto da população da região Nordeste, segundo o último censo. Em vinte anos, sua população rural passou de 16,6 milhões de pessoas para 14,2 milhões. Uma queda que representou a redução de 12,4 p.p. na participação relativa da população rural do Nordeste, entre os anos de 1991 e 2010, chegando a 26,9% da população total, em 2010.

Esse movimento de redução se deu a um ritmo diferenciado e por circunstâncias diversas em cada grupo de cidades investigado. Conforme se depreende do Gráfico 4.2, entre os anos de 1991 e 2010, os Centros Locais elevaram a sua participação no número de pessoas habitando as áreas rurais da região. Não obstante, em valores absolutos, esse grupo foi o que apresentou a maior redução de sua população rural, com perdas de aproximadamente 865 mil pessoas em vinte anos. Por concentrar a maior parcela da população rural, o aumento da participação dos Centros Locais deveu-se à menor intensidade da redução deste contingente.

Gráfico 4.2 - Nordeste: participação relativa da população rural, segundo os níveis de centralidade das cidades, 1991-2010



Fonte: IBGE/Censos Demográficos, 1991-2010.

Os demais grupos diminuíram a sua participação relativa na população rural do Nordeste nesses vinte anos. Em ordem decrescente das perdas absolutas, temos: os Centros de Zona, que reduziram a sua população rural em mais de 700 mil pessoas, entre 1991 e 2010; as Capitais Regionais, cuja redução representou um total de quase 450 mil pessoas, no mesmo período; e os Centros Sub-regionais tiveram redução de 280 mil pessoas em vinte anos. Já as

Metrópoles tiveram redução de menos de 70 mil pessoas vivendo em áreas rurais, nessas duas décadas. Eram pouco menos de 320 mil pessoas, em 1991, passando para 250 mil, no ano de 2010. Verifica-se, portanto, maior rigidez no tamanho da população rural das três metrópoles regionais, que chegaram a elevar a sua participação no ano de 2010, em relação ao ano de 2000 – de 1,6% neste último ano para 1,7% na apuração seguinte.

Mas esse comportamento diz respeito à dinâmica socioeconômica interna das três metrópoles. O tamanho de sua população rural está associado a fatores como: a) existência de áreas urbanizadas que ainda não foram legalmente convertidas; b) áreas decorrentes de exploração turística no litoral nordestino, cuja dinâmica rural é bastante peculiar, se comparadas a outras áreas rurais do Nordeste; c) áreas de produção de alimentos e agricultura familiar, que ainda persistem nessas aglomerações urbanas, embora menos favorecidas com políticas públicas de incentivo; d) e, em última hipótese, os resquícios do antigo rural dessas regiões, cuja transmissão das propriedades aguarda oportunidades de valorização da terra, via especulação imobiliária.

4.1.2 Distribuição espacial da população segundo a divisão urbano-regional do Nordeste

Cabe-nos, agora, identificar os subespaços regionais do Nordeste onde essas dinâmicas apontadas anteriormente são mais evidentes. Essa tarefa se deu com base na divisão urbano-regional do território que estamos analisando, expressa nas articulações realizadas pelos centros urbanos, conforme seus níveis de centralidade (ver Capítulo 1). Lembramos que a análise se fez em três níveis de articulação urbana, embora nem sempre precisemos trazê-los ao texto tornando-o mais longo.

A Tabela 4.5 traz alguns indicadores demográficos para as Regiões Ampliadas de Articulação Urbana (Regiões Ampliadas) do país – o que abarca todo o território nacional – repartidos com base nas regiões de influência de suas metrópoles e no nível mais elevado de articulação. Pode-se observar que as regiões articuladas pelas três metrópoles nordestinas estão entre as mais populosas do país, cuja participação relativa ficava atrás, apenas, das regiões de São Paulo e do Rio de Janeiro no ano de 2010. Noutro aspecto, as Regiões Ampliadas de Fortaleza, de Recife e de Salvador são as que apresentavam o menor grau de urbanização, revelando outra importante característica estrutural do Nordeste que é o tamanho expressivo de sua população rural.

Tabela 4.5 - População total e relativa e grau de urbanização segundo as regiões ampliadas de articulação urbana, Brasil, 1991-2010

Regiões Ampliadas	População total (mil pessoas)			Grau de Urbanização (%)			Participação relativa (%) (Brasil=100)		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Porto Velho	1.707	2.101	2.503	57,5	64,2	72,2	1,2	1,2	1,3
Manaus	2.174	2.997	3.755	72,9	76,0	79,7	1,5	1,8	2,0
Belém	5.253	6.642	8.218	53,9	68,3	70,3	3,6	3,9	4,3
Fortaleza	14.677	16.841	19.161	54,6	65,8	69,2	10,0	9,9	10,0
Recife	14.783	16.530	18.353	67,3	73,3	77,8	10,1	9,7	9,6
Salvador	12.782	14.197	15.335	60,2	67,7	72,3	8,7	8,4	8,0
Belo Horizonte	11.926	13.513	14.725	74,1	81,5	85,0	8,1	8,0	7,7
Rio de Janeiro	16.875	19.117	21.265	90,2	92,1	93,6	11,5	11,3	11,1
São Paulo	35.832	41.977	46.940	91,1	92,2	94,7	24,4	24,7	24,6
Curitiba	11.378	13.181	14.783	74,7	82,3	86,1	7,7	7,8	7,7
Porto Alegre	10.737	11.912	12.585	73,6	79,4	83,6	7,3	7,0	6,6
Cuiabá	2.044	2.514	3.039	73,4	79,6	82,0	1,4	1,5	1,6
Goiânia	4.317	5.173	6.127	76,7	85,3	88,6	2,9	3,0	3,2
Brasília	2.342	3.179	3.968	87,7	91,5	92,7	1,6	1,9	2,1

Fonte: IBGE/Censos Demográficos, 1991-2010; Divisão Urbano-Regional, 2013.

Ainda na Tabela 4.5, destacamos a contribuição da Região Ampliada de São Paulo para o incremento populacional em todo o período. Entre 1991 e 2000, essa região contribuiu com 26,7% de todo o aumento populacional do país na década, equivalente a 6,1 milhões de novos habitantes. Na década seguinte a contribuição foi de 23,8% (quase cinco milhões de pessoas), demonstrando que o estoque acumulado de pessoas na região – decorrente de seu processo histórico de concentração demográfica – tem enorme influência sobre a distribuição espacial do crescimento demográfico brasileiro.

Comparativamente, as três regiões articuladas pelas metrópoles nordestinas, somadas, tiveram desempenho semelhante àquela articulada por São Paulo, de modo que essas duas áreas corresponderam à metade do crescimento populacional brasileiro entre 1991 e 2010. Isso também é efeito do estoque da população nordestina, cujo incremento populacional das Regiões Ampliadas do Nordeste, nos anos 1990, correspondeu a 23,1% do total nacional, equivalente a 5,3 milhões de pessoas e ficando abaixo da região de São Paulo. Já nos anos 2000, inverteu-se o desempenho dessas duas regiões, com as três Regiões Ampliadas nordestinas liderando e contribuindo com 25,3% do incremento populacional, novamente com acréscimo de 5,3 milhões de habitantes.

Essa importância que estamos atribuindo ao tamanho da população em cada uma das regiões (seu estoque) fica evidente quando se observa a enorme estabilidade da participação relativa entre 1991 e 2010. O maior ganho relativo foi de apenas 0,7 p.p. da Região Ampliada de Belém, PA, em relação ao total da população brasileira. Por sua vez, as Regiões Ampliadas de Salvador e de Porto Alegre, RS apresentaram as maiores perdas de participação, ambas com

redução de -0,7 pontos percentuais. O Nordeste perdeu participação durante o período, com redução de -0,4 p.p. na região de Recife e a estabilidade da região de Fortaleza.

A Região Ampliada de Fortaleza foi a que mais contribuiu para o crescimento populacional do Nordeste no período, sendo também a que possui o maior estoque de população (mais populosa). Entre os anos de 1991 e 2000 respondeu por 40,6% do aumento populacional no Nordeste (+2,2 milhões de pessoas). Na década seguinte sua contribuição foi de 43,9% (+2,3 milhões). A Região Ampliada de Recife contribuiu com 32,8% (+1,8 milhão) do crescimento populacional na década de 1990, enquanto a região de Salvador respondeu por 26,6% (+1,4 milhão). Nos anos 2000, as cifras para essas duas regiões ampliadas foram de 34,5% (+1,8 milhão) e 21,6% (+1,1 milhão), respectivamente.

Esse desempenho também decorre das taxas de crescimento apresentadas no período em cada uma das três regiões, conforme demonstrado com os dados da Tabela 4.6. A Região Ampliada de Fortaleza apresentou as maiores taxas anuais de crescimento demográfico, em que pese possuir o maior estoque da população. Esse dado já expressa, em si mesmo, a relevância de padrões diferenciados entre as características sociodemográficas das três áreas analisadas na Tabela.

Tabela 4.6 - Regiões Ampliadas de Articulação Urbana da região Nordeste: taxas de crescimento médio anuais da população total, urbana e rural, 1991-2010

Regiões Ampliadas	População total (% a.a.)		População urbana (% a.a.)		População rural (% a.a.)	
	1991-2000	2000-2010	1991-2000	2000-2010	1991-2000	2000-2010
Fortaleza	1,5	1,3	3,7	1,8	-1,6	0,2
Recife	1,2	1,1	2,2	1,7	-1,0	-0,8
Salvador	1,2	0,8	2,5	1,4	-1,2	-0,8

Fonte: IBGE/Censos Demográficos, 1991-2010; Divisão Urbano-Regional, 2013.

Na Tabela 4.6 também observamos a desaceleração da taxa de urbanização na região. Com efeito, na década de 1990, os diferenciais de crescimento entre a população urbana e total foram maiores do que os verificados na década seguinte. Nesse passo, nos anos 2000 o ritmo de redução da população rural também diminuiu com relação à década anterior, desta feita, influenciado pelo tamanho já reduzido dessa população. A região de Fortaleza destacou-se tanto pelo maior ritmo de expansão da população urbana como pelo desempenho da população rural, que teve a mais alta queda entre 1991 e 2000 – o que, em parte, explica o ritmo de crescimento urbano –, enquanto no período 2000-2010 apresentou elevação da população rural a uma taxa de 0,2% ao ano.

A respeito dos padrões diferenciados da dinâmica demográfica entre essas três regiões, na Tabela 4.7 apresentamos uma síntese do desempenho segundo os níveis de

hierarquia dos centros urbanos em cada uma delas. É possível observar que as Regiões Ampliadas de Recife e de Salvador apresentaram dinâmica demográfica mais intensa nos primeiro e segundo nível de centralidade. A primeira teve 62% de seu crescimento populacional entre 1991 e 2010 concentrado nesses níveis – 20,6% da Metrópole e 41,4% entre as Capitais Regionais. Já a região de Salvador concentrou 60,2% do incremento nesses níveis – 37,8% na Metrópole e 22,4% nas Capitais Regionais. A Região Ampliada de Fortaleza, por outro lado, apresentou uma dinâmica bem mais dispersa, com os Centros Locais respondendo por 49,7% de seu crescimento demográfico, a Metrópole por 23,1% e as Capitais Regionais com 21,8%.

Tabela 4.7 - Desempenho demográfico das Regiões Ampliadas de Articulação Urbana do Nordeste, segundo os níveis de hierarquia dos centros urbanos, entre 1991 e 2010

Hierarquia dos centros urbanos	Fortaleza			Recife			Salvador		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Metrópole	1	17,4	1.037.566	1	20,2	736.664	1	23,0	964.006
Capital Regional	6	17,8	976.702	7	25,99	1.477.070	5	14,8	571.867
Centro Sub-regional	19	7,6	138.904	15	5,63	139.689	16	8,9	224.014
Centro de Zona	77	13,8	101.974	49	9,33	78.440	39	10,4	279.397
Centro Local	580	43,5	2.228.829	518	38,85	1.139.022	402	42,9	513.967
Total	683	100,0	4.483.975	590	100,0	3.570.885	463	100,0	2.553.251

Fonte: REGIC (IBGE, 2008); Censos Demográficos (1991, 2000 e 2010). Legenda: I – Quantidade de centros urbanos; II – participação relativa (%) no total da população no ano de 2010; III – incremento populacional (número de pessoas) entre os anos de 1991 e 2010.

Que lições podemos retirar disso? Primeiro que, embora, com maior concentração demográfica, as redes de cidades articuladas por Recife e por Salvador mostram maior relevância das cidades “secundárias” ou intermediárias. No caso de Recife, esse desempenho foi puxado pela quantidade de capitais estaduais diretamente subordinadas à Metrópole: Natal, João Pessoa e Maceió, razão pela qual o desempenho e a participação das Capitais Regionais ali foram tão elevados. Já com a Região Ampliada de Salvador, tem destaque o conjunto de cidades intermediárias do interior da Bahia (Vitória da Conquista, Feira de Santana, Barreiras e Ilhéus-Itabuna), além de Aracaju, em Sergipe.

A segunda lição diz respeito ao caráter bem mais disperso da dinâmica demográfica da região de Fortaleza. Apesar da participação relativa similar dos Centros Locais entre as três grandes áreas (Fortaleza, 43,5%, Recife, 38,9% e Salvador, 42,9%), o ritmo de crescimento desse nível na primeira região foi bem mais alto que nas demais, impulsionado pelo maior número de localidades (580 centros) e por ser a região mais populosa. Com isso, apesar do peso relativo da Metrópole e das Capitais Regionais nessa rede, aquela tendência de redistribuição espacial favorável aos municípios de mais alta hierarquia urbano-regional – que identificamos na subseção anterior – é bem menos intenso aqui.

Essas duas lições parecem apontar para uma terceira, que é a diversidade da estruturação de cada uma dessas redes de cidades. Pode-se dizer que essas apresentam trajetórias distintas de crescimento e, possivelmente, estão em diferentes estágios da transição demográfica¹²⁸. Por exemplo, embora todos os grupos tenham apresentado crescimento urbano mais intenso que o crescimento da população total, os maiores diferenciais se deram entre as cidades da Região Ampliada de Fortaleza, sobretudo, entre os seus Centros Locais – aumento de 48% da população urbana, em duas décadas, contra 27% da população total.

As figuras seguintes nos permitem uma visão mais circunstanciada do que estamos discutindo. Na Figura 4.1, percebe-se que parte relevante dessa dinâmica populacional do Nordeste reflete seu processo histórico de ocupação a partir do litoral. Esse componente é ainda mais intenso nas áreas das Regiões Ampliadas de Recife e de Salvador, embora seja comum a todas elas. Configura-se, portanto, numa relevante herança estrutural sobre a composição espacial da população no Nordeste. Desse modo, as regiões litorâneas – sob o comando das capitais estaduais – e adentrando-se o território pelos principais pontos de articulação com o interior do Nordeste (as capitais regionais) apresentam maior adensamento populacional.

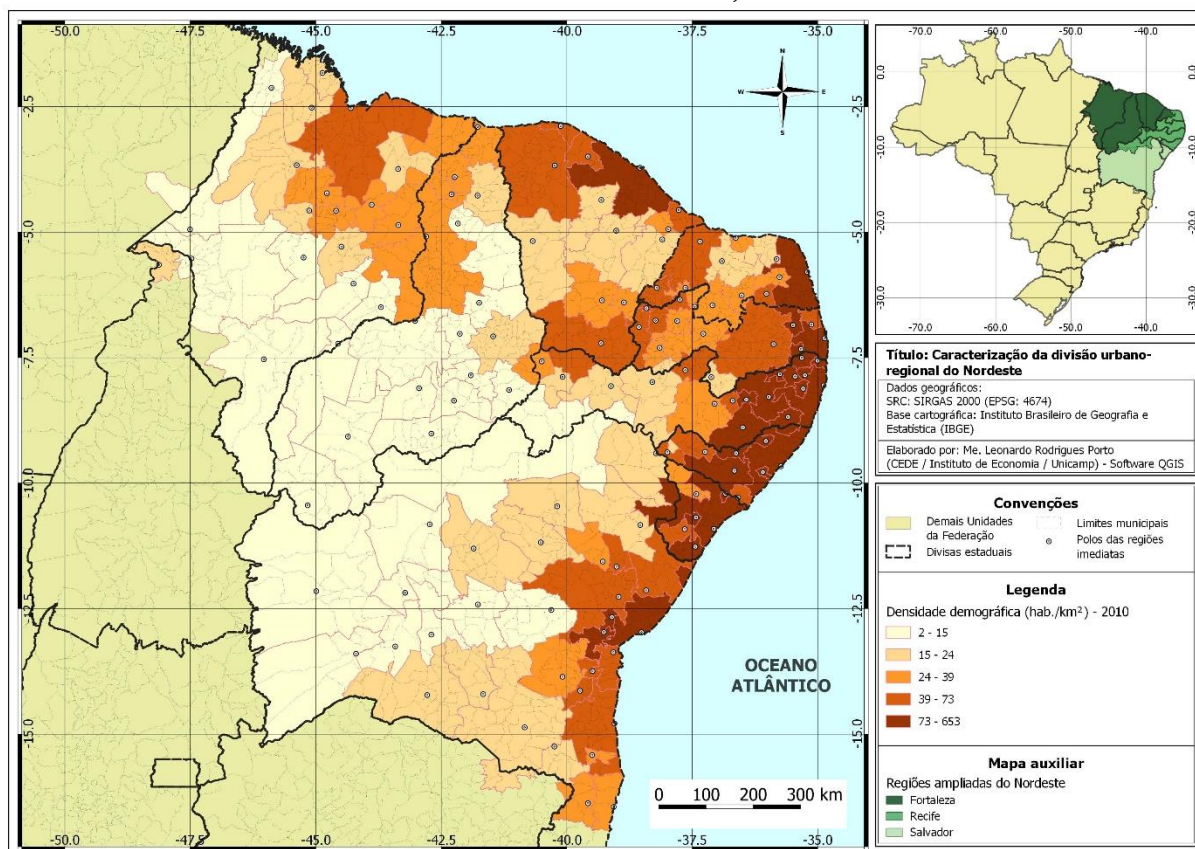
Por sua vez, as áreas de cerrado e da Amazônia nordestinas (região Tocantina do Maranhão) correspondiam aos menores índices de densidade demográfica do Nordeste no ano de 2010. Já a região semiárida apresenta uma característica que acompanha a mesma lógica que descrevemos nos parágrafos anteriores. Ou seja, o semiárido eleva seu adensamento demográfico à medida que se aproxima do litoral ou no entorno de suas cidades com posição mais elevada na hierarquia urbano-regional.

Na Figura 4.2 é possível observarmos o fenômeno em termos absolutos, permitindo-nos verificar o peso demográfico dos maiores centros urbanos em suas respectivas Regiões Imediatas de Articulação Urbana (Regiões Imediatas). Nesse sentido, verificamos que as Regiões Imediatas onde estão situadas as sedes político-administrativas dos Estados possuem população superior a um milhão de habitantes. Entre elas, as RI's das Metrópoles tinham mais de dois milhões de habitantes, enquanto as demais capitais de estado ficavam entre um milhão

¹²⁸ Não temos a necessidade, aqui, de fazer levantamentos sobre a transição demográfica na escala da rede urbana, também em função de espaço e de escopo do texto. No entanto, Carmo e Camargo (2018) analisaram o fenômeno na escala das unidades federativas e Carmo, Camargo e Dias (2019) fizeram para os municípios brasileiros, o que é suficiente para apontarmos esta característica. É possível verificar que os estados do MA, PI e CE – predominantemente abarcados na Região Ampliada de Fortaleza – teriam entradas mais tardias no processo de transição demográfica, sobretudo, o Maranhão cujo início teria se dado apenas em 2018 (CARMO e CAMARGO, 2018). O dado é apenas ilustrativo, dado que o início da transição tem pouca influência no aproveitamento do chamado “bônus demográfico”.

e dois milhões de habitantes. Em seguida, aparece o grupo onde estão situadas as Capitais Regionais B, com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes, demonstrando o peso dos principais centros urbanos sobre o total da população de suas respectivas áreas de influência.

Figura 4.1 - Densidade demográfica (hab./Km²), segundo as Regiões Imediatas de Articulação Urbana da rede urbana do Nordeste, 2010



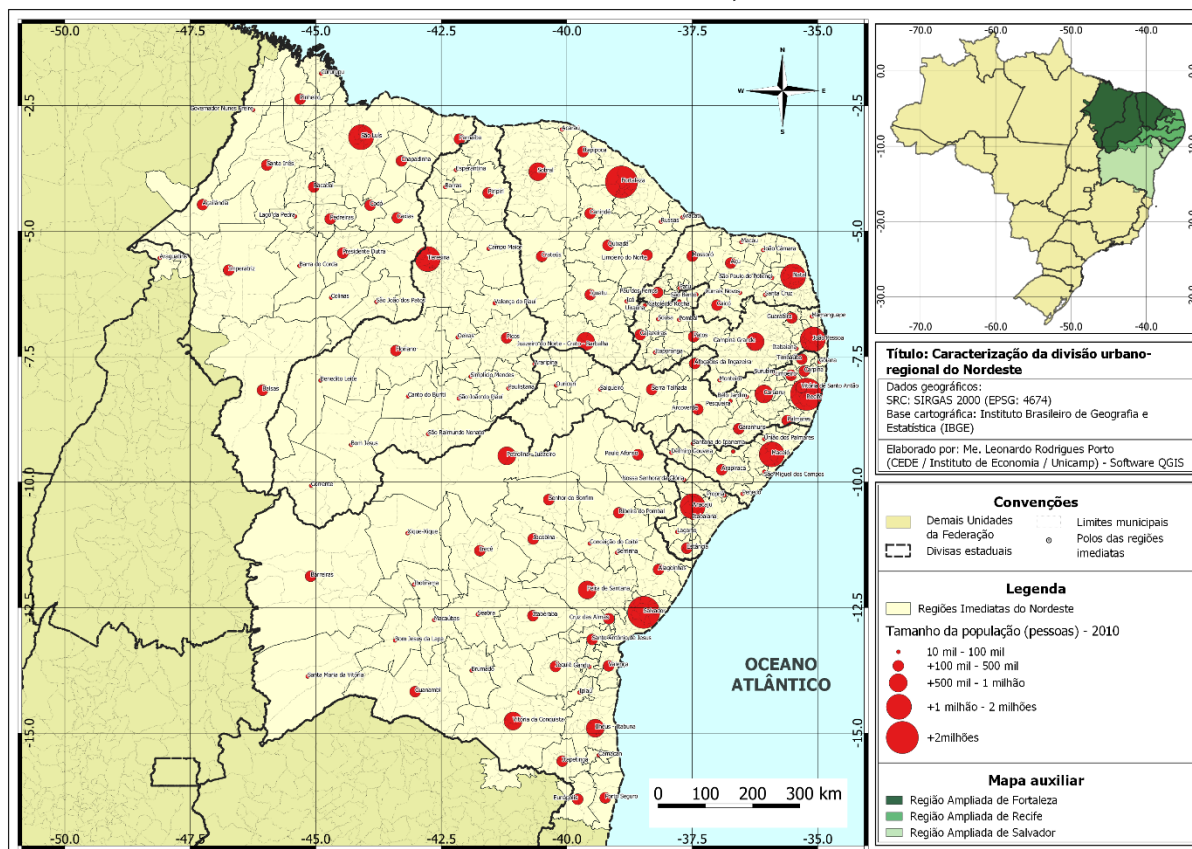
Fonte: IBGE, Malhas digitais 2015, disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais.html>; Pesquisa Regiões de Influência das Cidades, 2007 (REGIC); Divisão Urbano-Regional, 2012; Censo Demográfico, 2010.

Dito de outro modo, a distribuição espacial da população do Nordeste tanto resulta do sentido histórico de sua ocupação como da distribuição de suas maiores aglomerações urbanas. São essas aglomerações, inclusive, as responsáveis pelo maior ou menor tamanho da população de suas regiões imediatas. Isso é sintoma de outra importante característica dessa rede urbana dada pela conformação espacial de *centralidades isoladas*, conforme demonstrado pelo IPEA, IBGE, UNICAMP (2001) e discutido por Porto (2016).

Para ilustrarmos, na Região Imediata de Vitória da Conquista, BA, por exemplo, cerca de 60% dos seus mais de 580 mil habitantes residiam naquela cidade no ano de 2010. Já na Região Imediata de Campina Grande, PB eram 775 mil habitantes em 2010, dos quais, 385 mil residiam nessa capital regional. Já em Imperatriz, no Maranhão, isso também se repete, ainda que em um nível mais baixo de hierarquia urbana. O município tinha pouco menos de

285 mil pessoas, no ano de 2010, em face ao total de 465 mil pessoas habitando em toda sua região imediata.

Figura 4.2 - Distribuição espacial da população, segundo as Regiões Imediatas de Articulação Urbana da rede urbana do Nordeste, 2010



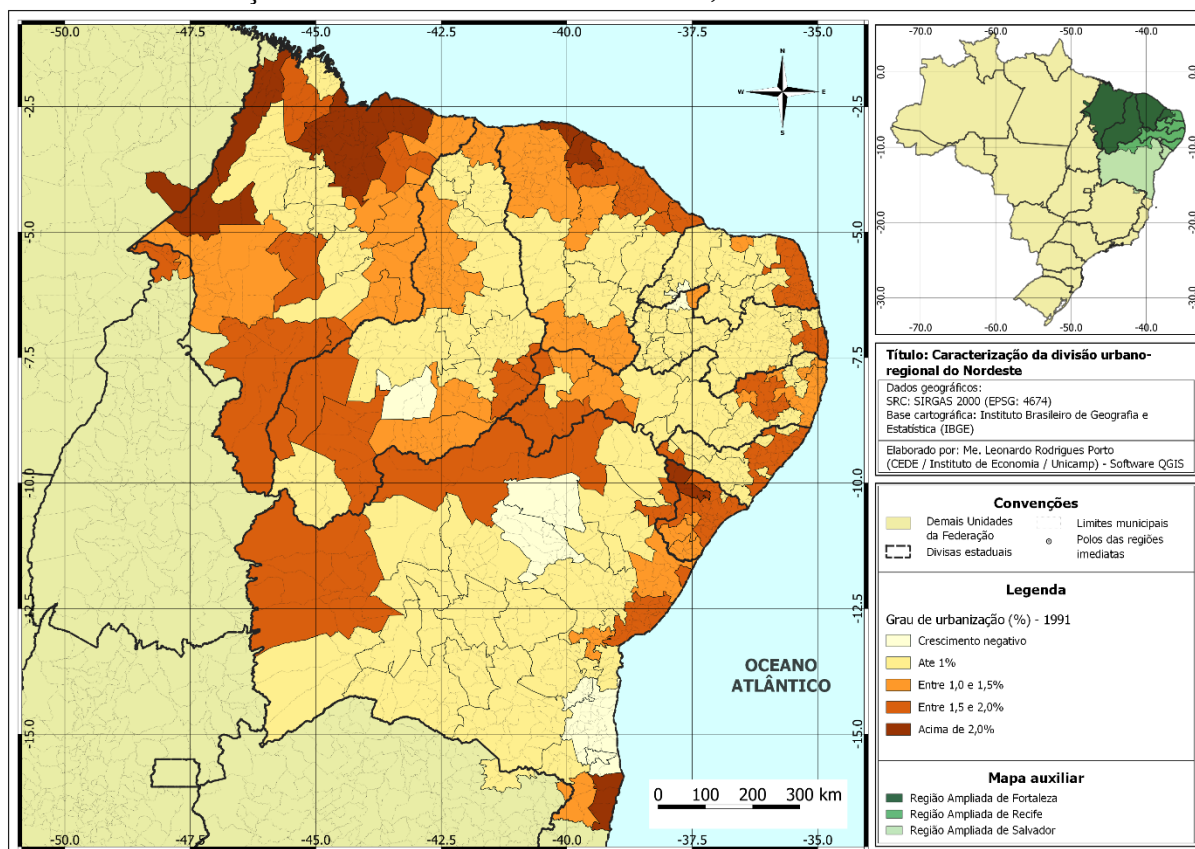
Fonte: IBGE, Malhas digitais 2015, disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais.html>; Pesquisa Regiões de Influência das Cidades, 2007 (REGIC); Divisão Urbano-Regional, 2012; Censo Demográfico, 2010.

Fechamos a questão com a Figura 4.3, que mostra as taxas médias de crescimento anual da população, segundo as Regiões Imediatas, entre os anos de 1991 e 2010, permitindo visualizar onde esse crescimento foi mais intenso. Nesse período, verificamos redução do tamanho da população em 8 (oito) Regiões Imediatas, sendo 5 no Estado da Bahia (Ilhéus-Itabuna, Camacã, Ipiaú, Senhor do Bonfim e Jacobina), 1 (uma) no Piauí (Canto do Buriti) e 2 (duas) entre o Rio Grande do Norte e a Paraíba (Patu e Catolé do Rocha). A maior parte (56%) das Regiões Imediatas tiveram crescimento médio anual abaixo de 1%, nessas duas décadas. Outros 33% estiveram situados nas faixas entre 1% e 2% a.a., e somente 7 regiões apresentaram crescimento acelerado, acima de 2% ao ano.

O desempenho apresentado pelas RI de Itabuna-Ilhéus, de Ipiaú e de Camacã, na Bahia, ajuda a explicar as mudanças de hierarquia urbana naquela área – sobretudo, a de Ilhéus-Itabuna –, conforme colocado pela nova versão da REGIC, de 2018 (IBGE, 2020a), em que

Ilhéus e Itabuna deixaram de figurar como única aglomeração urbana e passaram, cada uma, a articular áreas separadas. Ao mesmo tempo, esse desempenho nos ajuda a compreender a composição espacial da oferta de trabalho nessa área, conforme veremos na próxima seção.

Figura 4.3 - Taxas médias de crescimento anual da população, segundo as Regiões Imediatas de Articulação Urbana na rede urbana do Nordeste, entre os anos de 1991 e 2010



Fonte: IBGE, Malhas digitais 2015, disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais.html>; Pesquisa Regiões de Influência das Cidades, 2007 (REGIC); Divisão Urbano-Regional, 2012; Censo Demográfico, 2010.

De igual modo, é importante destacar as áreas de mais alto crescimento demográfico dos estados do Maranhão, do Piauí e do norte e oeste do Estado da Bahia, onde se teve maior crescimento da expansão agrícola voltada para exportação. Se, por um lado, o crescimento demográfico dessas áreas pode estar associado com seu desempenho econômico – indicando forte fator de atração populacional além, é claro, de seu componente vegetativo –, por outro, esse crescimento aponta para maiores pressões sobre o mercado de trabalho. Quer dizer, há aí uma maior necessidade de atender à oferta crescente de força de trabalho.

Em resumo, os dados analisados apontam para um duplo conjunto de determinações, cujos desdobramentos merecem análises posteriores, à medida que forem publicados os novos dados censitários. O primeiro diz respeito ao contexto das Metrôpoles nordestinas que, por um lado, precisam lidar com a capacidade de absorver os deslocamentos

de pessoas para as grandes cidades num nível ainda maior que em outras metrópoles brasileiras – caracterizando os fluxos migratórios de longa distância. Por outro lado, a dinâmica urbano-regional desses grandes centros também passa pela intensificação dos deslocamentos pendulares que ocorrem no interior dessas aglomerações urbanas e em seus entornos.

O segundo conjunto de determinações a serem investigadas remete às hipóteses que foram levantadas no início deste Capítulo, concernentes ao papel das cidades intermediárias dentro da atual dinâmica demográfica ou, como dissemos, à formação de *arranjos urbanos* fora do contexto metropolitano que ressignificam a hierarquia urbano-regional. Cunha (2002) já havia observado para toda a América Latina que, conquanto tenha havido a desaceleração da concentração da população nas grandes metrópoles, não se deu curso a um processo de reversão dessa concentração.

Dito de outro modo, o aumento de importância das cidades intermediárias, em termos demográficos, não aconteceu em proporções significativas. Acrescentamos, ainda, que seus ganhos se deram muito mais sobre as pequenas cidades do que sobre as metrópoles, o que aponta para um maior adensamento das redes de cidades e a (possível) constituição de relações mais horizontais entre os núcleos urbanos do interior. A nosso ver, a importância dessas cidades tem maior relação com os seus papéis e funções na rede urbana e ao processo de intensificação da urbanização em curso, nos seus respectivos (sub)espaços regionais. Deve-se notar que suas taxas de crescimento também se reduziram no período analisado, mas sua intensidade segue elevada, especialmente nas áreas de maior dinamismo econômico.

Em resumo, não é possível dizer que o arrefecimento do crescimento das metrópoles implique numa maior desconcentração populacional, sobretudo, quando levamos em consideração os efeitos do tamanho do estoque populacional nesses centros. Trata-se, portanto, de buscarmos muito mais nos atentar às mudanças de funcionalidade dessas cidades intermediárias – levando a processos de *re-hierarquização* – do que o de seu peso na desconcentração demográfica. Ou seja, devemos nos perguntar o quanto tais cidades se dinamizaram em termos econômicos, sociais e demográficos e o que realmente se deve esperar de seu crescimento no contexto regional em que elas atuam, de seu papel nas redes de cidades de que fazem parte e das mudanças de hierarquia daí decorrentes.

4.2 Características espaciais da força de trabalho na região Nordeste

Nesta seção, vamos discutir como alguns indicadores selecionados sobre a força de trabalho se manifestaram sobre a rede urbana nordestina, desde os anos 1990. A distribuição da força de trabalho pela região tanto reflete os aspectos demográficos estudados nas seções anteriores, como resulta da diversidade e dos desequilíbrios regionais de sua formação. Nesse sentido, cabe-nos verificar o comportamento da condição de atividade econômica da população na escala da rede urbana a fim de extrair explicações concernentes à evolução recente e composição da força de trabalho no Nordeste e à sua utilização pelo aparelho produtivo.

Desse modo, continuaremos a trabalhar com os microdados dos três últimos censos demográficos para analisar alguns aspectos da oferta de força de trabalho no Nordeste. Especificamente, vamos verificar nos dados censitários sobre trabalho e rendimento a evolução da condição de atividade e condição de ocupação da população¹²⁹. Diferente das principais pesquisas e estudos sobre o mercado de trabalho, que utilizam fontes de dados mais especializados sobre a temática, a escolha pelos dados censitários deve-se ao nível desejado de desagregação das informações, em que pese a sua já grande defasagem.

As informações coletadas referem-se à população com 10 ou mais anos de idade classificadas segundo a sua condição de atividade econômica. De acordo com o IBGE (2013b), a partir dessa faixa etária, os indivíduos são classificados em pessoas economicamente ativas ou não-economicamente ativas. As pessoas economicamente ativas correspondem, efetivamente, à força de trabalho. Entre os membros da força de trabalho, os indivíduos são classificados conforme a sua condição de ocupação, divididos em pessoas ocupadas e pessoas desocupadas na semana de referência do levantamento. Por extensão, as pessoas não-economicamente ativas são aquelas que não tinham ocupação e/ou não estavam à procura de alguma ocupação no período, embora tivessem idade para trabalhar (idade ativa), isto é, tinham 10 ou mais anos de idade¹³⁰.

¹²⁹ A análise também levará em consideração a evolução da oferta de trabalho segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para o período, uma vez que esta é a principal fonte de investigação sobre o tema.

¹³⁰ Vale observar que houve modificações conceituais e terminológicas adotadas pelo IBGE, a partir do ano de 2015, com a inserção da PNAD contínua (PNAD-C). Com efeito, os limites de idade para consideração da população em idade de trabalhar variam de acordo com o tipo da pesquisa e o próprio nível de desenvolvimento econômico e social de um país ou região (DEDECCA, 1998). Em nosso trabalho, optamos por adotar a definição mais comum, isto é, o “conjunto de todas as pessoas com 10 ou mais anos de idade”, configurando a População em Idade Ativa (PIA) que é o critério utilizado pelas investigações censitárias. Por sua vez, a População

Em posse das principais definições dos Censos Demográficos sobre a condição de atividade e a condição de ocupação da população, é possível identificarmos e discutirmos a composição do contingente populacional apto para a atividade econômica produtiva (JANNUZZI, 2017) na região Nordeste e seu nível de utilização, que é o objeto desta seção.

Já no que diz respeito aos fatores que podem influenciar a composição da oferta de mão de obra, destacamos aqui o próprio crescimento da população (fator demográfico) e a situação econômica (desalento) – que altera a quantidade de pessoas disponíveis ao mercado de trabalho em função das expectativas negativas quanto à possibilidade de conseguir emprego (LAMEIRAS, 2013). Nesse sentido, o nível de utilização da força de trabalho também tem relação com o que ocorre com a oferta dessa mão de obra, como é o que ocorre com eventuais saídas de trabalhadores da PEA, que pode representar uma redução da taxa de desocupação sem que necessariamente tenha havido um crescimento das oportunidades de trabalho.

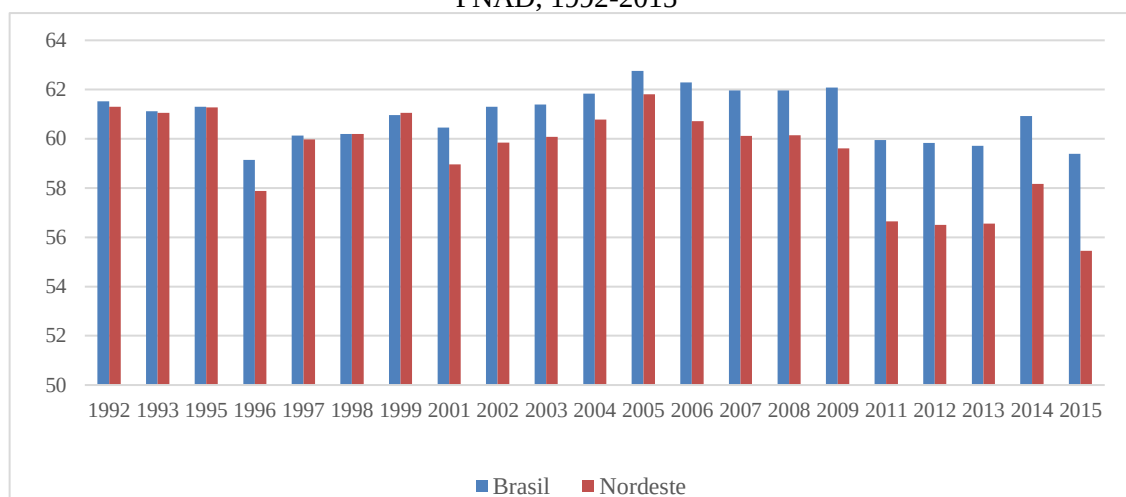
Vale destacar que articularemos os dados censitários sobre a oferta da força de trabalho com os dados da PNAD – pesquisa mais adequada sobre a dinâmica e estruturação do mercado de trabalho –, a fim de qualificar o que ocorre no âmbito da rede urbana. Tal metodologia foi extraída de trabalho de Guimarães Neto (1976) realizado na década de 1970, feitos os devidos ajustes conceituais para o período atual. O autor procurou associar a condição de atividade econômica e de ocupação da população com o grau de urbanização e a classificação dos centros urbanos do Nordeste – logo, com a rede urbana. Defendeu, com isso, a hipótese de que haveria uma estruturação diferenciada do mercado de trabalho na região, nos anos 1970, decorrente das distintas relações de produção verificadas nas áreas mais urbanizadas, comparativamente ao “meio rural”.

Embora essa hipótese já não seja válida para o período atual, conforme demonstrado pelo próprio Guimarães Neto (2014), tal escolha metodológica tem por desafio demonstrar que alguns fatos relacionados à oferta de mão de obra e de estruturação do mercado de trabalho apresentam configurações diferenciadas quando observados sob a perspectiva da posição dos centros urbanos nas redes de cidades do Nordeste. Dessa maneira, os dados da PNAD nos darão uma visão global da oferta de força de trabalho aos níveis regional e nacional e, com os dados do censo, poderemos averiguar quais seriam suas configurações sub-regionais.

Economicamente Ativa (PEA) é definida pelo contingente da PIA que foi classificada como ocupada ou a procura de uma ocupação (desocupada) no período de referência. De acordo com Jannuzzi (2017), a PEA é composta pelos indivíduos da PIA disponíveis, de fato, para o exercício de atividade econômica, estando ocupadas ou a procura de alguma ocupação produtiva.

Dessa maneira, é possível visualizarmos nos Gráficos 4.3 e 4.4 que, em níveis globais, o desempenho do mercado de trabalho do Nordeste vem acompanhando o movimento verificado em nível nacional, pelo menos desde a década de 1990, conforme já referido por Guimarães Neto (2014). No entanto, observamos que para os dois indicadores selecionados – a taxa de participação e a taxa de desocupação –, a partir do ano de 2009, há uma evidente maior deterioração dos indicadores para a região Nordeste, quando comparado ao que ocorre no Brasil, até o ano de 2015¹³¹. Por um lado, reduziu-se bastante a taxa de participação no Nordeste após 2009 e, por outro, a taxa de desocupação na região ultrapassou a do país, mesmo tendo reduzido sua taxa de participação.

Gráfico 4.3 - Evolução da taxa de participação do Brasil e do Nordeste, segundo dados da PNAD, 1992-2015



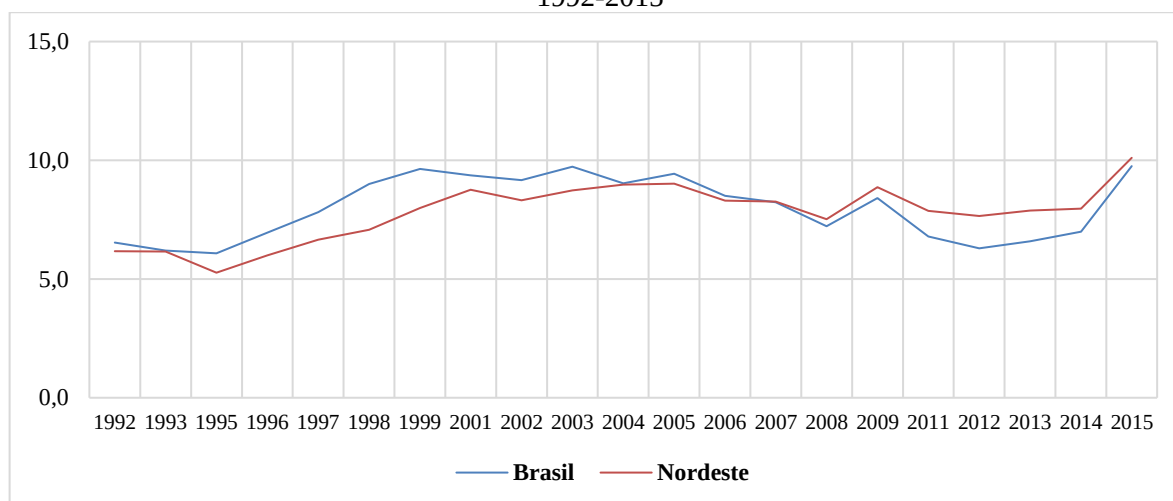
Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 1992 até 2015. Dados organizados pelo Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT-IE-UNICAMP), disponível em: [PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – Cesit](#). Último acesso em 25 de fevereiro de 2022.

O que ocorre é que a população ocupada no Nordeste passou a crescer a um nível bem menor do que o verificado para o país e, com isso, reduziu-se bastante a proporção da população em idade de trabalhar que estava, de fato, disponível para o mercado de trabalho. Com efeito, entre os anos de 2009 e de 2015, a região apresentou uma redução de -1,1% no tamanho de sua população ocupada, passando de 24,4 milhões de pessoas para 24,1 milhões, enquanto o Brasil teve crescimento de 1,6% no mesmo período – uma elevação de 1,4 milhões

¹³¹ A série histórica não permite colocar os dados posteriores ao ano de 2015, em função das mudanças metodológicas da PNAD. Não obstante, os dados anuais da PNAD-C reforçam a tendência verificada. Após o ano de 2015, a elevação da taxa de desocupação foi bem maior no Nordeste do que no agregado Brasil, fechando o ano de 2019, com uma taxa de 14,1% de desocupados no primeiro e de 11,7% no segundo. Já no que se refere à taxa de participação, houve redução no Nordeste, passando de 57,4% no ano de 2015 para 54,9% em 2019. Já no Brasil, estas cifras foram de 61,8% e 62,8%, respectivamente, isto é, houve um aumento da população disponível como força de trabalho.

de pessoas. Para o período posterior a 2015, os dados da PNAD-C reforçam a mesma tendência de redução da população ocupada no Nordeste e algum crescimento no país. Desse modo, no ano de 2019, o tamanho da população ocupada na região seria igual ao ano de 2012 – taxa de 0,0% de crescimento –, enquanto o Brasil ainda verificou um crescimento de 6,1% nesse período.

Gráfico 4.4 - Evolução da taxa de desocupação do Brasil e do Nordeste, segundo dados da PNAD, 1992-2015



Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 1992 até 2015. Dados organizados pelo Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT-IE-UNICAMP), disponível em: [PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – Cesit](#). Último acesso em 25 de fevereiro de 2022.

Ainda sobre esse desempenho do Nordeste comparado ao Brasil, há duas observações importantes a serem consideradas. A primeira observação diz respeito à distinção dos períodos que qualificam a nossa análise. Por um lado, temos esse largo período em que as estatísticas sobre a condição de atividade e de ocupação da região se assemelham com a do país, abarcando a década de 1990 e os anos 2000, ainda que estas sejam décadas de ciclos econômicos distintos, mas com os agregados Brasil e Nordeste apresentando as mesmas tendências. Por outro lado, após o ano de 2009, as estatísticas começam a se distanciar, embora ainda estejam num mesmo movimento cíclico – isto é, seguindo as mesmas tendências de queda e/ou alta. Mas, nesse caso, os indicadores apontam que a piora do mercado de trabalho foi mais acentuada no Nordeste do que no Brasil, durante os anos 2010.

De acordo com Dedecca¹³² (2005), o processo histórico de formação do mercado de trabalho no Brasil e as relações de trabalho aqui constituídas seriam os condicionantes

¹³² Dedecca (2005) faz importante resgate a respeito de como evoluiu o debate sobre o mercado de trabalho no Brasil, enfatizando os principais determinantes históricos em períodos distintos. Para o autor, o problema da geração de emprego é o elemento-chave do debate teórico sobre o tema, mas, no Brasil, essa discussão iria além

estruturais de seu funcionamento. O autor revela como esses fatores estruturais teriam levado a que parte substancial do contingente da população em idade de trabalhar não fosse inserida adequadamente nas atividades produtivas, formando uma economia com “oferta ilimitada de mão de obra”. A partir dos anos 1980, novos elementos teriam se somado aos fatores descritos anteriormente, com destaque para a grave crise econômica daquela década e o desempenho sofrível da indústria de transformação, mas também para os esforços de regulação social com o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Já nos anos 1990, o discurso neoliberal demarcaria uma espécie de contrarrevolução conservadora (CARDOSO DE MELLO, 1997), acompanhada de nova fase de estagnação econômica, que levou pela primeira vez ao crescimento do desemprego aberto, o que aumentou as desigualdades sociais no Brasil. Para Dedecca (2005), o discurso ortodoxo conseguiria desvirtuar os principais elementos do debate, uma vez que apontava o fenômeno do crescimento do mercado informal como algo virtuoso e símbolo da necessidade de desregulação social. Com efeito, ao longo dos anos 1990, a orientação de políticas neoliberais impôs uma reestruturação econômica que afetou as condições de trabalho do país¹³³, com diferentes manifestações pelo território. As taxas de desemprego e os níveis de informalidade apresentaram comportamento ascendente, sobretudo, com a implementação do Plano Real, conforme discutido por Krein e Manzano (2014).

Em contraposição ao desempenho da década de 1990, Baltar, Souen e Campos (2018) associam o comportamento do mercado de trabalho no Brasil ao desempenho da economia e aos seus principais determinantes, entre os anos de 2003 e 2015. De modo geral, o autor demonstra que houve uma significativa melhora nos indicadores do mercado de trabalho, ao longo dos anos 2000, especialmente quando comparado com a década anterior. Nesse mesmo movimento, a dinâmica regional brasileira teve forte influência de fatores relacionados ao comportamento do mercado de trabalho, conforme discutido por Macedo e Porto (2021), tais como: a) ampliação dos postos de trabalho e redução do desemprego; b) maior formalização do mercado de trabalho; c) ampliação do poder de compra da força de trabalho vinculada ao mercado formal; e d) a valorização real do salário-mínimo.

Com a crise econômica mundial, a partir de 2008 teve destaque a redefinição da política econômica ante a interrupção do alto crescimento econômico e a elevação da taxa de

da questão do desemprego aberto, em função das distintas formas de manifestação das relações de trabalho no país.

¹³³ Ver Capítulo 2.

desemprego formal nas Regiões Metropolitanas, porém com desaceleração no aumento da População Ocupada (PO) em ritmo menos acentuado do que a queda no PIB. No conjunto, esse período marcou-se pela expansão do emprego, maior formalização do trabalho, valorização do salário-mínimo – associados ao crescimento econômico e estabilização dos preços que influenciaram positivamente o poder de compra da renda do trabalho no período.

A segunda observação consiste numa questão metodológica de impossível resolução nesta tese. Isso porque ainda não existem dados para qualificar o período pós-2009 na escala em que estamos trabalhando – que é a da rede urbana e tendo os municípios como unidades básicas de análise. Nesse sentido, justo esse período em que houve algum distanciamento das estatísticas de mercado de trabalho do Nordeste com as do país não poderá ser avaliado em níveis de análise menos agregados. Somente com a realização e divulgação do Censo Demográfico de 2022, pelo IBGE, é que essas informações poderão ser atualizadas. De nossa parte, cabe fazer a análise dos dados para os anos censitários de 1991, 2000 e 2010, conforme iniciamos com a Tabela 4.8.

Tabela 4.8 - Condição de atividade e condição de ocupação da população, segundo os dados censitários, Brasil e região Nordeste, 1991, 2000 e 2010

Indicadores selecionados	Brasil			Nordeste		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
PIA (mil pessoas)	112.860	136.910	161.981	31.309	37.566	44.217
PEA (mil pessoas)	58.456	77.467	93.505	14.762	19.477	23.107
PEA urbana (%)	78,1	83,1	86,1	62,9	71,3	75,9
População Ocupada (mil pessoas)	-	65.630	86.354	-	16.385	20.854
Desocupados (mil pessoas)	-	11.838	7.151	-	3.093	2.253
Taxa de participação	51,8	56,6	57,7	47,2	51,8	52,3
Taxa de desocupação	-	15,3	7,6	-	15,9	9,7
Nível de ocupação	-	47,9	53,3	-	43,6	47,2

Fonte: IBGE, Censos Demográficos, 1991, 2000 e 2010.

Para podermos avaliar o comportamento da oferta de trabalho ao nível da rede urbana nesse período, a Tabela 4.8 traz uma síntese das estatísticas censitárias para o Brasil e o Nordeste. É possível notar que, entre os anos de 2000 e 2010, se verificou no Brasil um crescimento de 31,6% no número de pessoas ocupadas¹³⁴ na semana de referência, bem acima do que o crescimento da PIA, que foi de 18,3%. Como resultado, houve uma elevação do nível

¹³⁴ Os dados de pessoas ocupadas e desocupadas do censo de 1991 não são comparáveis com os dos censos de 2000 e de 2010, devido a modificações conceituais e metodológicas, razão pela qual não trataremos aqui. Evidentemente, isso gera um prejuízo para a análise da década de 1990, que tentaremos contornar ou reduzir com o uso dos demais indicadores disponíveis, como é o caso da taxa de participação.

de ocupação da população – que passou de 47,9% para 53,3% – e uma queda de quase 40% no número de pessoas desocupadas.

Pode-se dizer, portanto, que as oportunidades de trabalho se ampliaram em ritmo mais acelerado do que o crescimento da população em idade para trabalhar, contribuindo para a queda na taxa de desocupação, que passou de uma taxa de 15,3% em 2000 para 7,6%, no ano de 2010. Essa redução da taxa de desocupação se deu mesmo com o aumento da taxa de participação – indicando que a PEA cresceu a um ritmo mais acelerado que a PIA – o que só pode ser explicado pelo elevado aumento das oportunidades de trabalho naquela década.

Já na região Nordeste, a elevação no número de pessoas ocupadas foi de 27,3%, entre os anos 2000 e 2010, menor que o ritmo do país, mas também bastante superior à elevação de sua PIA, que foi de 17,7%, no mesmo período. A redução do número de pessoas desocupadas foi de 27,2%, em dez anos, bem abaixo do que o verificado no país, de modo que a taxa de desocupação na região passou de 15,9% no ano 2000 para 9,7% em 2010. No mesmo período, a taxa de participação passou de 51,8% para 52,3%, uma relativa estabilidade em relação ao ano 2000. Com efeito, tanto para o Nordeste como para o Brasil, a taxa de participação se elevou de modo significativo durante os anos 1990, provável efeito da situação econômica do país, que levou maiores fatias da PIA a buscarem alguma forma de ocupação para complementação da renda familiar.

Cabe-nos observar, ainda conforme à Tabela 4.8, o peso relativo da força de trabalho urbana em relação ao total da PEA em ambos os casos. Nas três datas censitárias, o percentual da PEA urbana era superior ao respectivo grau de urbanização, tanto para o Brasil como para o Nordeste. Embora a alta correlação entre esses dois indicadores seja evidente, a informação reforça o papel do meio urbano na oferta de força de trabalho, o que também é resultado da ocorrência de mercados de trabalho mais bem estruturados no meio urbano do que no meio rural.

Com isso, podemos passar a discutir o que ocorre com a oferta e utilização da força de trabalho ao nível das redes de cidades do Nordeste. No que diz respeito à distribuição pelo território nordestino da PIA e da PEA, elas refletem o mesmo padrão espacial da dinâmica demográfica regional, discutido na seção 4.1, devido à sua alta correlação. Desse modo, como era de se esperar, as maiores concentrações da PIA e da PEA correspondem às áreas mais urbanizadas e onde estão situadas as principais aglomerações urbanas regionais, conforme pode ser verificado na Tabela 4.9, que apresenta dados para as Regiões Imediatas com as 15 maiores PEA do Nordeste.

Tabela 4.9 - Condição de atividade e taxa de participação, segundo as regiões imediatas com as 15 maiores concentrações da PEA na rede urbana do Nordeste, em 2010 (1991, 2000 e 2010)

Regiões Imediatas	Participação da PEA (Nordeste*=100)			Taxas de crescimento				Taxa de participação		
				PIA		PEA				
	1991	2000	2010	91-2000	00-2010	91-2000	00-2010	1991	2000	2010
Salvador	7,6	8,5	8,7	2,7	1,8	4,5	1,9	51,0	59,5	60,3
Fortaleza	7,4	7,6	8,3	2,9	2,4	3,5	2,7	50,5	52,9	54,7
Recife	8,3	8,2	8,3	1,9	1,5	3,0	1,8	47,2	51,7	53,3
São Luís	3,3	3,8	4,1	3,1	2,6	4,6	2,5	46,0	52,6	52,0
Natal	2,9	3,1	3,4	2,9	2,3	3,7	2,9	47,2	50,6	53,2
Maceió	3,1	3,0	3,0	2,2	1,9	2,8	2,0	47,5	49,8	50,1
Aracaju	2,7	2,8	3,0	2,7	2,1	3,7	2,3	48,3	52,9	53,7
Teresina	2,8	2,9	2,9	2,5	1,7	3,2	2,0	48,9	51,9	53,2
Feira de Santana	2,5	2,6	2,6	1,5	1,4	3,5	1,6	47,5	56,6	57,8
João Pessoa	2,3	2,4	2,5	2,6	2,1	3,8	2,3	47,0	52,1	53,3
Campina Grande	2,3	2,1	2,1	1,2	1,1	2,1	1,5	46,6	50,6	52,4
Sobral	2,0	2,0	2,0	2,1	2,0	3,1	1,3	47,2	51,2	47,9
Juazeiro do Norte - Crato - Barbalha	1,9	1,8	1,9	2,0	1,7	2,7	1,9	46,0	48,6	49,9
Petrolina - Juazeiro	1,5	1,7	1,8	3,0	2,1	4,6	2,3	46,2	52,8	54,0
Vitória da Conquista	1,9	2,0	1,7	2,7	0,2	3,9	0,3	47,3	52,3	53,2
Soma	52,5	54,5	56,3	2,4	1,9	3,6	2,1	-	-	-

Fonte: IBGE, Censos Demográficos, 1991, 2000 e 2010.

Não obstante, é possível também visualizar a ocorrência de características específicas aos espaços sub-regionais no que diz respeito à oferta de força de trabalho, justificando a sua análise. Por exemplo, as Regiões Imediatas articuladas pelas três metrópoles regionais detinham a maior concentração da PIA e da PEA no ano de 2010 – conforme demonstrado pela Tabela 4.9 –, assim como detinham as maiores concentrações populacionais da região. Contudo, embora a RI de Recife apresentasse o maior contingente da PIA, com 3,6 milhões de pessoas – seguida por Fortaleza com 3,5 milhões e Salvador com 3,3 milhões –, era a RI de Salvador que apresentava o maior número de pessoas economicamente ativas (PEA).

Com efeito, o tamanho da força de trabalho da RI de Salvador naquele ano foi de pouco mais de 2 milhões de pessoas, seguida por Fortaleza (1,94 milhões) e Recife (1,92 milhões). Tal diferença decorre do fato de que, em 2010, a taxa de participação na RI de Salvador era bem mais alta do que nas regiões imediatas das outras duas metrópoles, sugerindo que ali havia uma maior estruturação do mercado de trabalho que nas outras duas áreas. Em 2010, a taxa de participação da RI de Salvador era de 60,3%, enquanto na RI de Fortaleza era de 54,7% e na de Recife era de 53,3%.

O que pode significar essa diferenciação na composição da oferta de trabalho entre as principais Regiões Imediatas do Nordeste? Em primeiro lugar, ela reforça que essa oferta

não é apenas resultante da dinâmica demográfica, mas da estruturação e do desempenho do mercado de trabalho e, por conseguinte, da atividade econômica. Por outro lado, temos indicativos de possibilidades de crescimento de cada uma dessas áreas, em função da disponibilidade de recursos humanos com potencial de entrar na força de trabalho ou que estejam sendo subutilizadas.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado ao comportamento das demais Regiões Imediatas investigadas na Tabela 4.9. Sobre o seu desempenho conjunto, chamamos a atenção para o aumento da participação da PEA naquelas áreas, relativamente ao total da rede urbana do Nordeste. No ano de 1991, as 15 aglomerações respondiam por 52,6% de toda a oferta de trabalho disponível na região, passando para 54,5% no ano 2000 e 56,3% em 2010. Os maiores ganhos relativos, nessas duas décadas, se deram nas RI de Salvador (+1,1 p.p.), de Fortaleza (+1,0 p.p.) e de São Luís (+0,8 p.p.), isto é, em três das quatro maiores aglomerações urbanas da região. O dado sugere a grande influência dessas cidades, comparadas às cidades médias do interior, e a capacidade que mantêm de absorção da força de trabalho.

Por sua vez, a RI de Recife manteve estável o tamanho relativo de sua força de trabalho na rede urbana do Nordeste, entre os anos de 1991 e de 2010, embora isso tenha significado alguma perda de importância relativa. Com efeito, a região de Recife deixou de ter o maior contingente da força de trabalho em 1991, passando para a terceira posição no ano de 2010, ficando atrás das outras duas metrópoles. Em termos de participação relativa, a redução foi pequena, de apenas -0,07 p.p., pouco sensível no agregado da região, porém, representativa de uma mudança importante em termos da composição espacial da força de trabalho no Nordeste, com destaque para o ganho em importância da região de Fortaleza.

Também verificamos perdas relativas junto às RI de Campina Grande, PB (-0,2 p.p.), de Vitória da Conquista, BA (-0,1 p.p.), de Sobral (-0,1 p.p.) e do aglomerado Juazeiro do Norte-Crato-Barbalho (-0,04 p.p.), no Ceará, e de Maceió, AL (-0,02 p.p.). No caso da RI de Vitória da Conquista, cabe considerar a influência de um componente espúrio nas estatísticas demográficas dessa região no período analisado, tal como demonstrado por Porto (2021), o que explica parte dessa perda entre o ano de 2000 e de 2010. Não obstante, para todo o período 1991-2010, o desempenho desta e das outras RI parecem acompanhar o movimento real do que ocorreu na região nessas duas décadas, com tais aglomerados revelando menor crescimento de sua PEA, razão pela qual perderam participação relativa.

Em suma, essa elevação conjunta da PEA entre as áreas com as maiores aglomerações urbanas demonstra a maior capacidade desses centros de reter força de trabalho,

evidenciado com as taxas de crescimento da PEA acima da PIA, em todo o período. Por sua vez, as perdas exemplificadas no parágrafo anterior são ilustrativas daquelas aglomerações que, no período, tiveram desempenho menos favorável. Contudo, foram perdas pequenas, mantendo-as entre as principais concentrações da força de trabalho na região.

Quando observados os dados no âmbito da hierarquia dos centros urbanos, fica evidente a nossa hipótese de que a oferta de mão de obra e a própria estruturação do mercado de trabalho têm configurações diferenciadas segundo a posição dos centros urbanos nas redes de cidades do Nordeste. Na Tabela 4.10, é possível atentarmos para a composição espacial da PEA entre os centros urbanos do Nordeste, segundo seu lugar de residência.

Tabela 4.10 - População economicamente ativa, segundo o lugar de residência e a hierarquia dos centros urbanos do Nordeste, 1991, 2000 e 2010

Hierarquia dos centros urbanos	Participação relativa da PEA (%)						Tamanho relativo da PEA urbana (%)		
	Total			Urbana					
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Metrópole	20,6	21,7	22,6	31,6	29,9	29,2	96,5	98,1	98,2
Capital Regional	18,7	20,0	21,7	24,7	25,5	26,4	83,2	91,0	92,3
Centro Sub-regional	7,9	7,4	7,4	8,7	8,2	8,0	69,4	78,6	81,9
Centro de Zona	12,4	10,9	10,7	10,1	9,7	9,5	51,4	63,8	67,6
Centro Local	40,4	40,0	37,6	24,8	26,7	26,8	38,7	47,6	54,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	62,9	71,3	75,8

Fonte: IBGE, Censos demográficos, 1991, 2000 e 2010.

Por um lado, a Tabela 4.10 demonstra que os Centros Locais concentravam a maior proporção da força de trabalho na região, com 37,6% do total, em 2010, embora venham reduzindo essa participação em relação às décadas anteriores. Em seguida, aparecem as Metrôpoles e as Capitais Regionais, com 22,6% e 21,7%, respectivamente, tendo aumentado suas participações em relação ao ano de 1991. Com efeito, esses dois níveis somados passaram de 39,3% do total da PEA em 1991 para 44,3% em 2010, tendo sido os únicos a ampliarem participação no período, o que evidencia uma tendência de maior concentração da força de trabalho nas principais aglomerações urbanas.

Por outro lado, considerando-se apenas a PEA urbana na região, é possível notar que o aumento de participação se deu entre os Centros Locais, que passaram de 24,8% em 1991 para 26,8% em 2010. Ainda aqui, as Capitais Regionais figuram entre os grupos que aumentaram sua participação no período, saltando de 24,7% para 26,4% em duas décadas. Não obstante, diferente da PEA total, a maior concentração da PEA urbana se dá entre as Metrôpoles, com 29,2% do total, em 2010, cuja redução de 2,4 p.p., entre 1991 e 2010, foi quase toda absorvida pelos ganhos das Capitais Regionais. Com isso, 55,6% da força de

trabalho urbana no Nordeste se concentrava nos dois níveis superiores da hierarquia urbano-regional¹³⁵.

Já o desempenho dos Centros Locais chama a atenção pela mudança do lugar de residência, que provocou alteração significativa na composição espacial da oferta de trabalho. Isso porque, conquanto os Centros Locais não tivessem apresentado alto crescimento de sua PEA total, entre os anos de 1991 e de 2010 – perdendo posição relativa –, esta mesma força de trabalho passou do meio rural para o meio urbano, justificando o ganho de posição nessa categoria. Entre os Centros Locais, o tamanho da PEA urbana em relação à PEA total foi de 38,7% em 1991, saltando para 47,6% no ano 2000 e 54% em 2010. Essa alta expansão do “grau de urbanização” da PEA também se verificou entre os Centros de Zona e os Centros Sub-regionais, conforme destacado na Tabela 4.10. As Capitais Regionais e as Metrôpoles, por sua vez, já tinham elevada composição de sua PEA residindo em áreas urbanas, de modo que seu crescimento foi menos expressivo em termos relativos.

Em seu conjunto, portanto, verificou-se um movimento de deslocamento da força de trabalho para as áreas urbanas no período, com maior destaque para os centros de menor hierarquia, o que segue a mesma tendência verificada na dinâmica demográfica da região. Porém, como havíamos mencionado, o comportamento da oferta de trabalho é resultado tanto da dinâmica demográfica quanto das condições do mercado de trabalho. Dessa maneira, a Tabela 4.11 nos traz alguns indicadores sobre o mercado de trabalho que nos permitem qualificar esse desempenho.

Tabela 4.11 - Taxa de participação e condição de ocupação da população, segundo o lugar de residência e a hierarquia dos centros urbanos do Nordeste, 1991, 2000 e 2010

Hierarquia dos centros urbanos	Taxa de participação			População Ocupada		Taxa de desocupação	
	1991	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Metrópole	50,0	55,7	57,3	20,1	22,0	22,3	12,0
Capital Regional	48,9	54,2	56,6	19,2	21,5	19,1	10,6
Centro Sub-regional	46,8	52,2	53,2	7,5	7,5	15,6	9,3
Centro de Zona	46,0	50,0	50,2	11,2	10,8	13,6	8,8
Centro Local	45,5	49,3	47,9	42,1	38,2	11,5	8,2
Total	47,1	51,8	52,2	100,0	100,0	15,9	9,8

Fonte: IBGE, Censos demográficos, 1991, 2000 e 2010.

Na Tabela 4.11, é possível verificarmos que a taxa de participação na rede urbana do Nordeste se expandiu muito mais entre os principais centros urbanos do que naqueles de

¹³⁵ Vale observar que a concentração da PEA urbana é ainda superior à concentração da população urbana, que foi de 51,4% nesses dois níveis, no ano de 2010, conforme demonstramos no Capítulo 4.

menor posição na hierarquia urbano-regional. Com efeito, a região estudada passou de uma taxa de participação de 47,7% no ano de 1991 para 52,2% em 2010. Nesse mesmo período, as Metrôpoles passaram de 50% para 57,3%, as Capitais Regionais foram de 48,9% para 56,6% e os Centros Sub-regionais de 46,8% para 53,2%. Por sua vez, os Centros Locais tiveram aumento de apenas 2,4 p.p., em duas décadas, em que pese terem reduzido sua taxa de participação entre o ano 2000 e 2010.

Nota-se que as taxas de participação têm alta correlação com os respectivos níveis de hierarquia urbano-regional, em que se observa as maiores taxas entre os níveis mais elevados. Há, portanto, uma maior utilização da população em idade de trabalhar nesses níveis, decorrente de mercados de trabalho mais bem estruturados. Desse modo, com mercados de trabalho mais bem estruturados e com melhores índices de formalização do trabalho, as taxas de desocupação nessas aglomerações são, sistematicamente, mais elevadas do que naqueles de menor hierarquia. Dito de outro modo, o problema do desemprego aberto é mais comum nas principais cidades da região Nordeste, que concentram a maior parte da atividade econômica e são, por isso, mais sensíveis aos ciclos econômicos.

Por sua vez, as menores taxas de desocupação entre as cidades de menor nível hierárquico explicam-se por dois fatores principais: a) a maior dependência que esses lugares têm dos empregos dados pelo setor público, que é menos sensível às variações conjunturais da economia; b) e, principalmente, pelas possibilidades dessa força de trabalho estar alocada em formas de trabalho precárias ou subutilizadas, o que se justifica pela menor estruturação dos mercados de trabalho locais e/ou pela natureza das relações de trabalho ali existentes. Nesse caso, em vez de desemprego aberto, nesses lugares haveria maior predominância de diferentes formas de subemprego (DEDECCA, 2005; GUIMARÃES NETO, 1976).

Com base nessas hipóteses, é possível compreendermos o aumento da participação relativa da População Ocupada (PO) no total da rede urbana do Nordeste entre as Metrôpoles e as Capitais Regionais. Juntos, esses dois níveis passaram de 39,3% da PO nordestina no ano 2000 para 43,5% em 2010. Por sua vez, a taxa de desocupação entre as Metrôpoles chegou a 22,3% no ano 2000 e, entre as Capitais Regionais foi de 19,1%, cifras bem acima do que o total da rede urbana do Nordeste, que foi de 15,6%, escancarando o problema do desemprego aberto de finais dos anos 1990, muito maior nas grandes e médias cidades da região. Em 2010, as respectivas taxas de desocupação nesses dois níveis foram de 12% e 10,6%, acompanhando a queda verificada na primeira década do século XXI, em função do bom desempenho da economia e do mercado de trabalho nesse período.

Enquanto isso, os Centros Locais tiveram perda de 3,9 p.p. no total da PO na região, passando de 42,1% no ano 2000 para 39,2% em 2010. Os Centros de Zona apresentaram queda na participação relativa, passando de 11,2% para 10,8% em uma década, e os Centros Sub-regionais mantiveram-se estáveis com 7,5% da PO. Esses três níveis apresentaram taxas de desocupação abaixo da média regional nas duas datas analisadas. Com as menores taxas, os Centros Locais passaram de um total de 11,5% de desocupação da sua força de trabalho para 8,2% em 2010. Já os Centros Sub-regionais, com valores mais elevados que os primeiros, passaram de 15,6% de pessoas desocupadas em 2000 para 9,3% em 2010, ficando próximos da média regional. Entre os Centros de Zona, as taxas foram respectivamente de 13,6% e 8,8%.

Passamos agora a analisar as distintas capacidades de absorção da força de trabalho na rede urbana regional, que podem ser mais bem avaliadas pelos indicadores de a) capacidade de absorção da População em Idade Ativa (PIA); e de b) intensidade de crescimento da População Ocupada (PO).

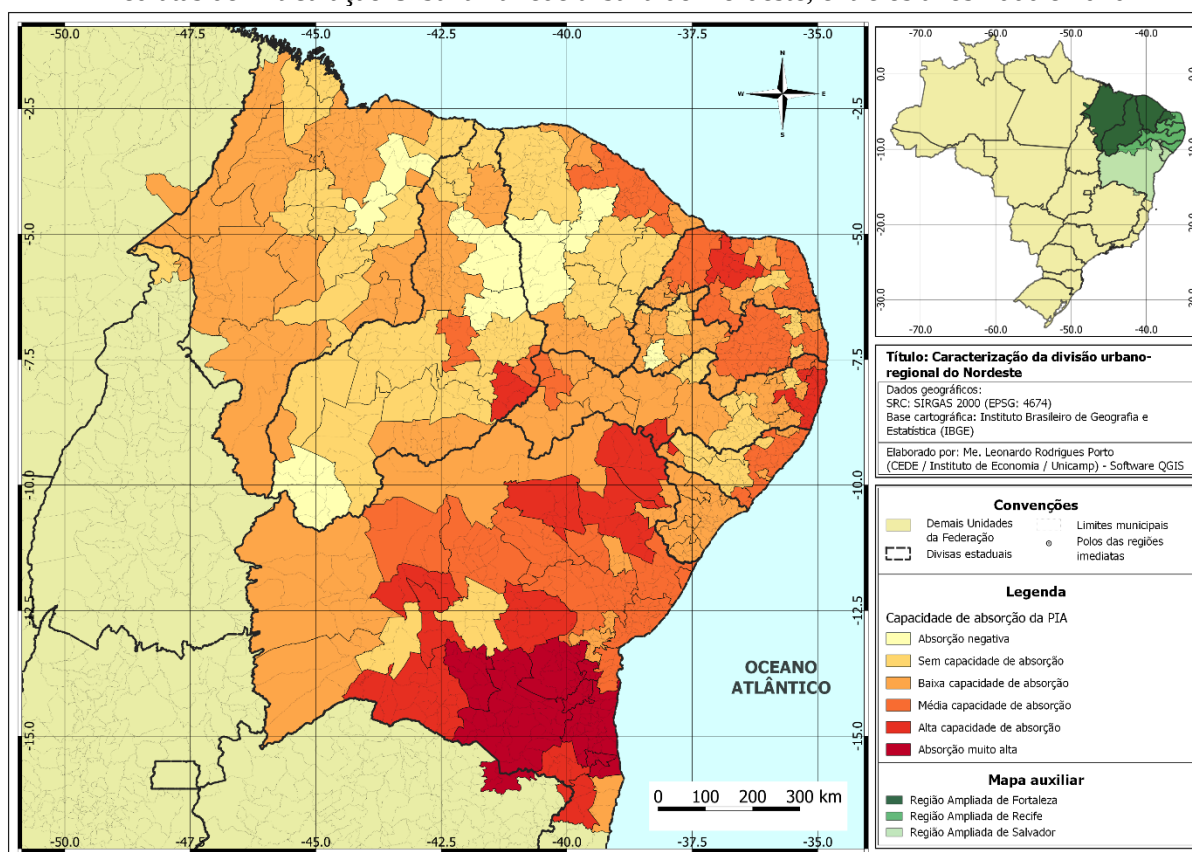
No primeiro caso, trata-se de um indicador sintético da relação entre a demanda por mão de obra e a oferta de força de trabalho, medido pela razão entre as taxas de crescimento da PO e da PIA. Essa relação pressupõe que o crescimento da PO corresponde à expansão das oportunidades de trabalho e, portanto, da demanda por mão de obra. Por sua vez, o crescimento da PIA corresponde ao respectivo aumento da oferta, isto é, da população potencialmente apta para participar da atividade econômica na região. De acordo com Guimarães Neto (1976), quanto menor o quociente – dado pela relação entre a taxa de crescimento da PO sobre a taxa de crescimento da PIA –, maior a pressão sobre o mercado de trabalho. Isso significa dizer que a expansão das ocupações ou dos postos de trabalho estaria ocorrendo em ritmo bem menor do que o crescimento da população em idade para trabalhar.

Já o segundo indicador foi construído pela relação entre as taxas de crescimento da PO entre as unidades investigadas de uma dada região ou país e a média de crescimento dessas unidades. Com o denominador correspondendo a um padrão médio de crescimento dos postos de trabalho, quanto maior o indicador, mais intenso foi o crescimento da PO naquela unidade, comparativamente ao conjunto das unidades. No nosso caso, trabalhamos com as Regiões Imediatas pertencentes à rede urbana do Nordeste e a média desse conjunto regional, o que permitiu acompanhar o desempenho dessas áreas entre os anos 2000 e 2010.

Nas Figuras 4.4 e 4.5, podemos verificar o desempenho desses dois indicadores. Entre as Regiões Imediatas do Nordeste, oito áreas apresentaram uma capacidade negativa de absorção de sua PIA (Figura 4.4), isto é, tiveram redução da PO, enquanto apresentavam

crescimento da PIA. Os piores desempenhos se deram nas RI de Itaporanga, na Paraíba, e de Campo Maior e Valença do Piauí, PI. Estas duas últimas constituíram uma área maior, junto com as RI de Crateús e de Canindé, no CE, onde esse fenômeno foi bem marcante, apontando para maior vulnerabilidade no que diz respeito à geração de novas ocupações nessa área, cujo fenômeno também é observado junto às RI de Codó e de Presidente Dutra, no Maranhão.

Figura 4.4 - Capacidade de absorção da População em Idade Ativa (PIA), segundo as Regiões Imediatas de Articulação Urbana na rede urbana do Nordeste, entre os anos 2000 e 2010



Fonte: IBGE, Malhas digitais 2015, disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais.html>; Pesquisa Regiões de Influência das Cidades, 2007 (REGIC); Divisão Urbano-Regional, 2012; Censos Demográficos, 2000 e 2010.

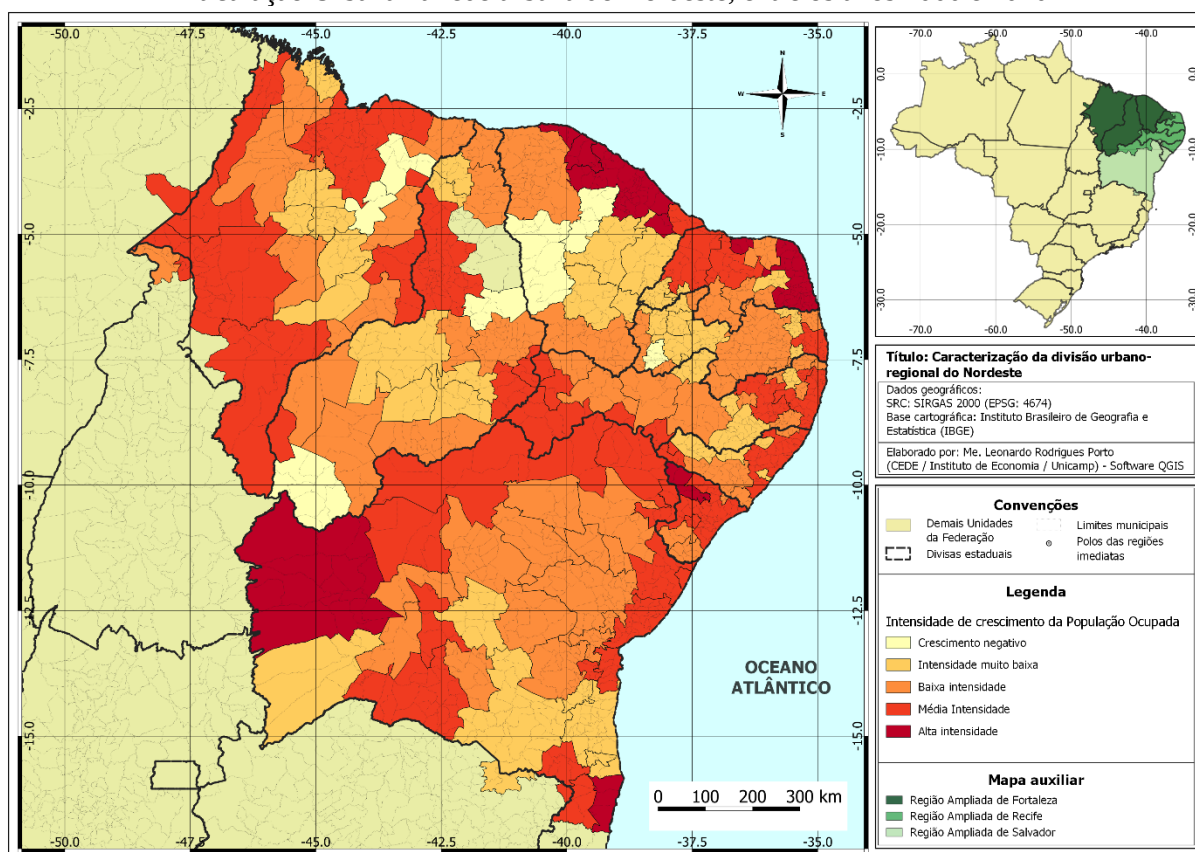
Em seguida, observamos 41 regiões imediatas que não apresentaram capacidade de absorção da PIA, ficando com o indicador entre 0 e 1, isto é, apresentaram taxas de crescimento da PIA superiores às taxas da PO. Vale recordar que, para o período, esse desempenho difere do que os verificados para o Brasil e para o Nordeste – conforme demonstrado anteriormente – que tiveram excelente desempenho do mercado de trabalho. Nesse grupo, figuram principalmente RI situadas em áreas dos estados do Maranhão, do Piauí e do Ceará.

O pior desempenho desses três estados também se manifesta com a maior presença das RI que compõem o grupo seguinte, de baixa capacidade de absorção da PIA, em que apenas

5 RI aí localizadas não fazem parte desses três grupos, sendo 3 no Piauí e 2 no Ceará, com nenhum caso verificado no Maranhão. Esse grupo de baixa capacidade de absorção tem seu indicador entre 1 e 1,5, indicando que as taxas de crescimento da PO e da PIA foram próximas, em que pese o maior crescimento da PO. Nesse caso, o indicador não é suficiente para dizer que há péssimo desempenho do mercado de trabalho, embora, aí as pressões sobre o mercado de trabalho foram bem maiores, dado que ocorreu um alto crescimento demográfico, já demonstrado na seção anterior, acompanhando esse crescimento da PO.

Nosso argumento fica demonstrado quando observamos quais foram as áreas do Nordeste que tiveram maior intensidade de crescimento da PO, entre 2000 e 2010 (Figura 4.5). Verificou-se que, principalmente, em áreas de expansão agrícola – oeste e norte do Estado da Bahia, boa parte do território do Maranhão e o sudoeste do Piauí – houve maior intensidade de crescimento da PO, isto é, um ritmo de crescimento bem mais alto do que a média da região.

Figura 4.5 - Intensidade do crescimento da População Ocupada, segundo as Regiões Imediatas de Articulação Urbana na rede urbana do Nordeste, entre os anos 2000 e 2010



Fonte: IBGE, Malhas digitais 2015, disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais.html>; Pesquisa Regiões de Influência das Cidades, 2007 (REGIC); Divisão Urbano-Regional, 2012; Censos Demográficos, 2000 e 2010.

Logo, em boa parte daquelas áreas do Maranhão, Piauí e Ceará que tiveram uma capacidade de absorção baixa ou negativa da PIA (Figura 4.4), também tivemos maior

intensidade de crescimento da População Ocupada. O oposto ocorreu naquelas áreas de capacidade de absorção muito alta apresentadas na Figura 4.4, nas 7 RI marcadas em tons de vermelho mais escuros, situadas entre o sul e o sudoeste do Estado da Bahia. Já nesses casos, o crescimento da PO se deu num ritmo muito mais intenso do que o crescimento da PIA, podendo sugerir que houve pouca pressão sobre o mercado de trabalho.

Os casos extremos ocorreram nas RI de Ilhéus-Itabuna e de Ipiaú, no Estado da Bahia, que tiveram redução da PIA no período e crescimento da PO, o que leva a um crescimento substantivo do nível de ocupação da sua população. Não obstante, na Figura 4.5, é possível visualizarmos que, nessa área, a intensidade de crescimento da PO foi baixa ou muito baixa, revelando que ali não houve necessariamente um bom desempenho do mercado de trabalho, mas um fenômeno de baixo crescimento demográfico ou mesmo de expulsão da população, reduzindo as pressões sobre a criação de postos de trabalho.

4.3 Disponibilidade de terras e os recursos naturais no Nordeste

Ao longo deste Capítulo, discutimos a distribuição espacial da população e as condições de oferta da força de trabalho na região Nordeste. Agora, nosso objetivo é abordar a ocupação do território pelo uso da terra e pela exploração econômica de seus recursos, que é o segundo elemento básico do ato da produção (CANO, 2012a). Nesse sentido, buscamos apresentar algumas características estruturais da ocupação das terras na região Nordeste e da exploração econômica de seus recursos naturais desde 1990. Para tanto, discutimos o papel dos recursos naturais para a dinâmica urbano-regional nordestina, destacando-se os aspectos relacionados à cobertura territorial e à utilização das terras, com base em dados dos censos agropecuários e em pesquisas da área.

No que se refere às possíveis interações entre a exploração econômica dos recursos naturais e a dinâmica urbano-regional, destacamos aqueles relacionados: 1º) ao uso e à disponibilidade das terras; e 2º) à sua aptidão agrícola e/ou mineral, conforme ilustrado por Diniz (1987). A conjunção desses elementos corresponde a padrões diferenciados de ocupação do território e de dinâmicas urbano-regionais, assim como estão associados com o aprofundamento das disparidades inter-regionais e intrarregionais (KAGEYAMA, 1985).

No primeiro caso, por um lado, há uma correspondência direta entre as características do uso e do acesso à terra com o padrão *itinerante* histórico da agricultura brasileira¹³⁶ (CANO, 2002; MIRANDA, 2009; 2008) e com as diversas formas de relações sociais que foram constituídas pelo território¹³⁷. Por outro lado, essas características também correspondem aos efeitos heterogêneos do que foi o processo de modernização capitalista sobre o setor agropecuário brasileiro, após os anos 1970 (KAGEYAMA, 1985), e ao modelo recente de crescimento econômico do país¹³⁸ (1989-até o presente).

Já no segundo caso, a análise se relaciona com os condicionantes da própria distribuição regional da produção agropecuária e mineral. Seus efeitos dinâmicos se relacionam com as possíveis vinculações entre essas atividades, com os fluxos migratórios daí decorrentes e a distribuição espacial da população, bem como com o “aparecimento” de indústrias e o desenvolvimento do comércio e serviços (DINIZ, 1987). A expansão da fronteira agrícola, por exemplo, tem sido um relevante componente do processo de urbanização em áreas não metropolitanas do país¹³⁹ (MIRANDA, 2012; MIRANDA e GOMES JÚNIOR, 2017).

Diniz (1987) destaca que a utilização e a capacidade da exploração dos recursos naturais de contribuir para algum processo de desenvolvimento econômico está relacionado com o desenvolvimento das forças produtivas. Dito de outro modo, o autor considera que os recursos naturais são condicionantes – e não determinantes – do desenvolvimento econômico. Sua utilização exige uma interação entre os recursos e amplo conjunto de fatores sociais, representados pela existência de progresso técnico, infraestrutura, mão de obra, capital, mercado, excedente etc. (DINIZ, 1987, p. 154). Além disso, a análise histórica revela que:

O aproveitamento dos recursos naturais e o desenvolvimento econômico deram-se e se dão descontinuamente entre países e mesmo entre regiões de um mesmo país, como está caracterizado pela divisão internacional e inter-regional do trabalho (DINIZ, 1987, p. 175).

¹³⁶ Miranda (2012; 2009; 2008) apontou a lógica e o processo de *apropriação privada do território brasileiro* que tanto deu o sentido à “ocupação econômica do espaço rural como se fosse um vazio social e ecológico” (MIRANDA, 2012, p. 174), como incentivou um viés urbano de ocupação da população. Para esse autor, um componente fundamental do **ethos progressista** no capitalismo brasileiro é o *caráter itinerante* de sua agricultura, o que também faz com que o fator ambiental tenha desempenhado papel relevante. Isso é, a lógica de valorização econômica do território brasileiro deu-se (e dá-se) pela “exploração extrema dos seus recursos e espaços naturais” (MIRANDA, 2009, p. 725).

¹³⁷ Ver Kageyama (1985), Cano (2010) e Oliveira (2008).

¹³⁸ As características e os impactos sobre a dinâmica econômico-espacial desse modelo foram discutidos por autores como Pacheco (1998), Cano (2008), Macedo (2010) – que analisaram o caso brasileiro –, Svampa (2013), Osório (2012) – cujas análises abarcam toda a América Latina –, dentre tantos outros autores.

¹³⁹ De acordo com Miranda (2012), existe uma forte relação entre a expansão da fronteira agrícola – promovida pela agricultura exportadora – e o processo de urbanização em territórios de fronteira, no período posterior a 1990, como é o caso das áreas de cerrado no Nordeste, onde há o plantio da soja.

Na análise econômica, tanto a existência de recursos naturais como a sua utilização¹⁴⁰ devem ser avaliados em termos dinâmicos, dado que “certos recursos podem passar a ter uso econômico, substituindo outros (que entrarem em desuso), por várias circunstâncias” (CANO, 2012a, p. 35). Nesse sentido, é preciso verificar tanto a disponibilidade dos recursos em cada região como a viabilidade econômica de sua exploração e os seus possíveis desdobramentos em outras atividades (DINIZ, 1987).

De acordo com Miranda (2012, p. 174), os recursos naturais não são apenas objetos da Natureza a serviço da atividade econômica, pois correspondem a espaços e recursos regulados pela Natureza, “desigualmente usados e acessados pelos agentes econômicos e pela população”. Essa discussão remete ao histórico “problema da terra” no Brasil, que tem sua origem na instituição da Lei de Terras¹⁴¹ (MIRANDA, 2009; 2008), no ano de 1850. Trata-se, aqui, de um mecanismo que garantiu a efetiva conversão da terra em mercadoria e que ampliou o poder político e a posse da terra dos antigos sesmeiros e latifundiários.

Por um lado, a Lei de Terras permitiu a transformação da terra em propriedade fundiária moderna, adquirida por meio da compra e venda – isto é, por meio de *capital* –, o que também significava seu monopólio pela apropriação de particulares ou do Estado (terras devolutas). Por outro lado, a Lei também impôs um grande obstáculo aos camponeses devido à cobrança de taxas *proibitivas* para a regularização fundiária, dificultando-lhes o acesso. A terra passou a ser mercadoria e isso viabilizou a acumulação de capital e reforçou o processo de concentração fundiária¹⁴² (GADELHA, 1989).

As observações de Polanyi (1980) sobre a transformação da terra em uma *mercadoria fictícia* – que está na base da formação e do desenvolvimento do capitalismo – são fundamentais para entendermos como opera esse sistema econômico e qual a ‘função’ da terra

¹⁴⁰ Entre os principais recursos naturais que podem vir a serem explorados economicamente, estão: a) o solo e o subsolo; b) os recursos hidrológicos; c) o clima (CANO, 2012a).

¹⁴¹ A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, ou “Lei de Terras”, foi promulgada apenas quatorze dias após a promulgação da Lei Eusébio de Queiroz (Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850), que extinguiu o tráfico de pessoas escravizadas no Brasil. De acordo com o site da Memória da Administração Pública no Brasil - MAPA, a Lei de Terras visava suprir receitas para a importação de colonos livres em substituição à mão de obra escravizada. Com a regulamentação, também dificultava o acesso às terras por colonos e pessoas ex-escravizadas (MAPA, 2016).

¹⁴² Reportagem da Agência Senado, do dia 14/09/2020a, aponta que: “atualmente, apenas 0,7% das propriedades têm área superior a 2 mil hectares (20 km²), mas elas, somadas, ocupam quase 50% da zona rural brasileira. Por outro lado, 60% das propriedades não chegam a 25 hectares (0,25 km²) e, mesmo tão numerosas, só cobrem 5% do território rural. Os dados são do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)” (AGÊNCIA SENADO, 2020a).

e dos recursos naturais. De acordo com Polanyi (1980), o funcionamento de uma economia de mercado envolve a participação de instituições específicas, que subordinam toda a ordenação social à sua lógica¹⁴³. Na organização desse sistema econômico, a terra, o trabalho e o dinheiro são os três fatores básicos da produção que passaram a ser comercializados em mercados específicos sem, contudo, terem sido objeto da produção – por isso, mercadorias fictícias.

Com a transformação da terra em mercadoria, as atividades de exploração e a própria negociação desse fator (ou ativo) dispensaria qualquer tipo de intervenção ‘exógena’ ao sistema econômico. Logo, as condições de uso e de ocupação da terra estariam sob forte influência das decisões privadas, reguladas via mercado e orientadas segundo as possibilidades de exploração econômica, nem sempre de caráter produtivo. Mas isso sem quaisquer determinismos, antes como resultados de transformações históricas particulares, sobretudo, porque o “controle social” e político da terra – bem como do capital e do trabalho – é condição necessária para a construção de um mercado autorregulável (POLANYI, 1980).

Portanto, o controle sociopolítico do uso da terra e a participação do Estado para a formação e manutenção de um mercado de terras são elementos vitais de organização deste tipo de sociedade e para seu desenvolvimento. Essa discussão nos remete a questões centrais dentro do percurso que estamos fazendo nesta tese, que se relaciona com os objetivos desta seção. Por exemplo: como a exploração econômica dos recursos naturais influencia a dinâmica urbano-regional do Nordeste que é, como buscamos demonstrar, *cada vez mais urbano*? De maneira mais estrita, como a disponibilidade de terras e a base de recursos naturais se relaciona com a distribuição regional da produção agropecuária e mineral do Nordeste? Que tipo de urbanização e padrão de redes de cidades estão associadas com essas características?

Na verdade, estamos tratando de aspectos que sempre tiveram forte relação com a trajetória econômica brasileira e com sua dinâmica urbano-regional. O desenvolvimento histórico das atividades de exploração econômica dos recursos naturais explica tanto a forma de ocupação do território nacional como os distintos processos de formação regional. Quer dizer, em seu processo de formação, as atividades econômicas do Brasil – e as do Nordeste – estiveram ligadas à disponibilidade de recursos naturais (DINIZ, 1987). Com efeito,

¹⁴³ Ao discorrer sobre a importância do fator econômico para a existência de qualquer sociedade, Polanyi (1980) defende sua anterioridade a qualquer resultado. Segundo o autor, na sociedade atual, “o sistema econômico é organizado em instituições separadas, baseado em motivos específicos e concedendo um status especial. A sociedade tem que ser modelada de maneira tal a permitir que o sistema funcione de acordo com as suas próprias leis. Este é o significado da afirmação familiar de que uma economia de mercado só pode funcionar numa sociedade de mercado”.

[essas atividades] realizaram-se em épocas e espaços diferentes, segundo os produtos para os quais havia demanda mundial e segundo as possibilidades e vantagens concretas de exploração deles. Nesse particular, eram decisivas as distâncias entre as várias regiões do Brasil e a Europa, a proximidade à costa ou a facilidade de acesso – em função das dificuldades e dos custos de transportes. A exceção foi o ouro, que pelo seu alto valor e baixo peso podia ser transportado com facilidade (DINIZ, 1987, p. 40).

Somente com o avanço do café, em São Paulo, pela primeira vez uma região brasileira deixou de depender apenas da disponibilidade de seus recursos naturais. Sua dinâmica econômica regional passou a depender, também, do desenvolvimento de suas forças produtivas, com maior aprofundamento da divisão do trabalho, em que pese a influência inicial da oferta de terras e do clima¹⁴⁴. Já com o avanço da industrialização brasileira, o processo de integração do mercado nacional teve como um dos fatores condicionantes a necessidade de incorporação das diferentes bases regionais de recursos naturais à expansão capitalista em curso (DINIZ, 1987; CANO, 2007).

Em sua trajetória econômica, a região Nordeste viu modificadas partes de sua estrutura econômica e social configurada como o “Complexo Econômico do Nordeste”¹⁴⁵. O complexo econômico regional se voltaria, sobretudo, para o mercado interno, num movimento de “articulação comercial”¹⁴⁶ que acompanhava o movimento geral de consolidação do mercado interno brasileiro. Essa fase de articulação comercial – entre finais do século XIX e a primeira metade do século XX – foi superada por uma fase posterior de “integração produtiva”, caracterizada pela disputa entre frações do capital produtivo e a implementação de importantes segmentos da indústria de bens intermediários na região (GUIMARÃES NETO, 1997).

De acordo com Araújo (1995; 1997; 2014), ao longo dessa trajetória, a economia nordestina foi perdendo seu perfil inicial de fornecedora de bens primários e consumidora de produtos industrializados. A autora demonstrou como o processo de integração produtiva, ao longo do século XX, permitiu que a região se articulasse com as demais regiões do país. Modificou, portanto, a posição do Nordeste na divisão inter-regional do trabalho, de modo que, aos poucos, também modificava aquele perfil calcado na exploração de recursos naturais.

Não obstante, ainda é preciso discutir qual é o peso da base de recursos naturais na economia do Nordeste e a sua influência na dinâmica urbano-regional. Vale destacar a própria

¹⁴⁴ O aprofundamento da divisão do trabalho também promoveu a configuração inicial de uma rede urbana, conforme discutido por Cano (2007) e referido por Porto (2016).

¹⁴⁵ Sobre o Complexo Econômico do Nordeste, ver Furtado (2007); Cano (2007); Guimarães Neto (1997).

¹⁴⁶ Ver Cano (1982); Guimarães Neto (1997); Araújo (1995; 1997).

herança histórica de dificuldades do acesso à terra e a forte presença do par latifúndio-minifúndio, com enorme poder político vinculado aos grandes proprietários. Tais características ainda são elementos estruturantes da economia e da sociedade nordestinas.

Por fim, todo esse debate ganha particular relevância porque o Nordeste costuma ser definido por meio de suas características “naturais”¹⁴⁷ e pela herança desse processo histórico dado pelas atividades e relações socioeconômicas que se estabeleceram ali. Logo, compõem parte importante de sua identidade regional e de um discurso “regionalista” sobre o que é o Nordeste do Brasil e quais as reivindicações de suas elites como representantes da região (ALBUQUERQUE JR., 2011), tal é o exemplo notório das secas.

4.3.1 Características estruturais do uso e ocupação das terras

Para dar continuidade ao que vínhamos discutindo, nossa análise segue a metodologia apontada até aqui, buscando tratar os municípios como unidades básicas e assumindo a sua articulação pelas redes de cidades, agrupados com base na divisão urbano-regional do IBGE (2013a). Utilizamos informações extraídas dos censos agropecuários, em especial, dos censos de 1995-1996, de 2006 e de 2017. Procuramos avaliar algumas informações básicas sobre a ocupação do território, tanto para o Brasil como para o Nordeste, a fim de captar aspectos da sua dinâmica urbano-regional relacionada com atividades agropecuárias e o uso da terra. Entre outros, coletamos dados relativos à: extensão territorial; número e área dos estabelecimentos; pessoal ocupado; estrutura fundiária; e uso da terra.

Destacamos, todavia, as limitações de se trabalhar com os dados dos censos agropecuários na escala intrarregional¹⁴⁸. Por esse motivo, vimos a necessidade de trabalhar com os dados agregados ora ao nível das Unidades da Federação, ora com outras agregações já mais consolidadas – como são os casos das micro e mesorregiões do IBGE –, comparando-os

¹⁴⁷ Com muito mais frequência do que em outras regiões do país, o Nordeste costuma ser referido e analisado por meio de suas características fisiográficas, mesmo entre cientistas sociais, como é o exemplo clássico de sua divisão em: *zona da mata, agreste, semiárido e meio norte*. Essas análises têm seu valor histórico, mas podem deixar de captar outros aspectos relevantes da sociedade nordestina atual. É o que ocorre, por exemplo, com esse Nordeste que é cada vez mais urbano, inclusive, no semiárido, e que modifica seu padrão de consumo e de reprodução social, que é um pouco do que estamos mostrando neste trabalho.

¹⁴⁸ O sigilo estatístico dos estabelecimentos agropecuários implica que os dados tenham que ser divulgados já de forma agregada, razão pela qual, por exemplo, os microdados dos censos agropecuários não são publicizados como em outras pesquisas. O IBGE permite tabulações especiais ou que os pesquisadores acessem presencialmente a base, sob controle do sigilo, para investigações. Porém, ainda aqui, será requerido algum nível mais elevado de agregação para não gerar identificação dos informantes.

com a distribuição espacial da rede urbana. Isso porque há uma perda muito grande de informações sobre o tamanho das áreas dos estabelecimentos no nível municipal, decorrente do sigilo estatístico. Assim, na impossibilidade de agregar os dados municipais segundo a divisão urbano-regional, optamos pelas formas de agregação que manterão a análise próxima do que estamos avaliando. Na verdade, com respeito a estrutura fundiária ao longo do território do Nordeste, as informações acabarão nos dizendo as mesmas coisas.

Feitas essas observações metodológicas, os dados das Tabelas 4.12, 4.13 e 4.14 sintetizam algumas informações básicas sobre a ocupação do território nacional e da região Nordeste, a fim de traçar as linhas gerais da ocupação e uso das terras na área investigada. De início, abordamos a contraposição entre a extensão territorial e a área total dos estabelecimentos agropecuários, o que nos permite aprofundar sobre o nível de utilização da terra.

Tabela 4.12 - Extensão territorial, área dos estabelecimentos agropecuários e grau de ocupação da terra, segundo as Grandes Regiões, 2017

Brasil e Grandes Regiões	Territorial		Estabelecimentos agropecuários		
	Área (mil ha) (A)	%	Área (mil ha) (B)	%	Grau de ocupação* (A=100)
Brasil	851.488	100,0	351.290	100,0	41,3
Norte	385.333	45,3	65.213	18,6	16,9
Nordeste	155.426	18,3	70.894	20,2	45,6
Sudeste	92.451	10,9	60.303	17,2	65,2
Sul	57.641	6,8	42.875	12,2	74,4
Centro-Oeste	160.637	18,9	112.004	31,9	69,7

Fonte: IBGE / Censo Agropecuário, 2017. * Área explorada, dada pela relação entre a área dos estabelecimentos agropecuários e a extensão territorial.

Na Tabela 4.12, podemos verificar que, com pouco mais de 850 milhões de hectares em sua extensão territorial, o Brasil registrou uma área total de estabelecimentos agropecuários de 351 milhões de hectares no ano de 2017, o que correspondia a 41,3% de seu território. Entre as macrorregiões brasileiras, o Norte e o Nordeste apresentaram as menores proporções de sua área explorada (grau de ocupação) com estabelecimentos agropecuários¹⁴⁹ em relação à sua extensão territorial. A primeira destinava 16,9% da sua extensão para estabelecimentos agropecuários e a segunda destinava 45,6%. Por outro lado, a área total dos estabelecimentos

¹⁴⁹ Em contrapartida, o IBGE (2019, p. 61) demonstrou que essas duas regiões apresentam as maiores proporções de seus territórios com unidades de conservação legalmente demarcadas, com 29,5% e 11,7%, respectivamente. No caso da região Norte, somadas as áreas de unidades de conservação e as terras indígenas demarcadas, temos 55% de sua extensão territorial. O Centro-Oeste aparece em seguida, com 15,4%. No Nordeste, esse percentual é de 13,4%. Com os menores percentuais, as regiões Sul e Sudeste apresentavam dados de 5,7% e 9,3%, respectivamente. No Brasil, esse dado era de 31,7%. A relevância dessas informações consiste, por um lado, na representação das áreas de proteção ambiental ou de comunidades tradicionais (ribeirinhas, indígenas etc.) e, por outro, na indicação de possíveis áreas de disputa, de violência e de expressão de um modelo da “agrobandidagem”.

agropecuários da região Sul correspondia a 74,4% de seu território, enquanto no Centro-Oeste e Sudeste, esses percentuais eram de 69,7% e 65,2%, respectivamente.

Do ponto de vista da distribuição geográfica relativa da área total dos estabelecimentos, a região Norte é a única que apresentava uma participação menor do que a de seu território, com apenas 18,6% do total de hectares, em que pese corresponder a 45,3% do território nacional. A região Centro-Oeste, a seu turno, apresentava desempenho oposto, com 32% da área total de estabelecimentos agropecuários e 19% do território nacional. Por sua vez, o Nordeste possuía extensão de 18,3% do território brasileiro, com 155 milhões de hectares, e 20,2% da área dos estabelecimentos do país, equivalente a quase 71 milhões de hectares.

Já entre os estados do Nordeste, aqueles com as menores extensões territoriais apresentaram tendência a possuir maior grau de ocupação das terras, conforme demonstrado na Tabela 4.13. Em contrapartida, os estados do Maranhão e do Piauí apresentaram os menores percentuais de área explorada, embora representassem a segunda e a terceira extensão territorial da região, respectivamente. Já o Estado da Bahia, que possuía a maior extensão do território nordestino, tinha metade dessa área destinada a estabelecimentos agropecuários. Com efeito, a participação relativa da Bahia na área total dos estabelecimentos agropecuários do Nordeste é ainda maior do que o da sua participação territorial, diferente do Maranhão e do Piauí, cuja representação é menor do que a de seus territórios.

Tabela 4.13 - Extensão territorial, área dos estabelecimentos agropecuários e grau de ocupação da terra, segundo os estados da região Nordeste, 2017

Estados do Nordeste	Territorial		Estabelecimentos agropecuários		
	Área (mil ha) (A)	%	Área (mil ha) (B)	%	Grau de ocupação* (A=100)
Nordeste	155.426	100,0	70.894	100,0	45,6
Maranhão	33.198	21,4	12.238	17,3	36,9
Piauí	25.153	16,2	10.010	14,1	39,8
Ceará	14.883	9,6	6.908	9,7	46,4
Rio Grande do Norte	5.280	3,4	2.723	3,8	51,6
Paraíba	5.644	3,6	3.425	4,8	60,7
Pernambuco	9.831	6,3	4.471	6,3	45,5
Alagoas	2.777	1,8	1.637	2,3	58,9
Sergipe	2.191	1,4	1.461	2,1	66,7
Bahia	56.469	36,3	28.021	39,5	49,6

Fonte: IBGE / Censo Agropecuário, 2017. * Área explorada, dada pela relação entre a área dos estabelecimentos agropecuários e a extensão territorial.

Na Tabela 4.14 podemos confrontar os dados estruturais da agropecuária no Nordeste, entre os anos de 1975 e 2017. Nesse período, verificamos uma redução de -28,7 mil estabelecimentos agropecuários na região. Entre os anos de 2006 e 2017, a redução foi bem

mais acentuada, com -131,3 mil estabelecimentos (uma queda de -5,4%), enquanto a redução da área total de estabelecimentos foi de -6,8% ou 5,2 milhões de hectares. Esse desempenho tem relação com o fato de que, até o ano de 1985, o movimento registrado nos censos foi de elevação da área total, em hectares, e do número de estabelecimentos. Nos dois censos seguintes (1996 e 2006), registrou-se quedas, que se acentuaram em 2017¹⁵⁰.

Segundo os dados censitários, o movimento de queda foi mais intenso com relação à população ocupada em atividades agropecuárias. Entre os anos de 1975 e 2017, verificou-se no Nordeste a redução de pouco mais de um quarto do número de pessoas ocupadas em estabelecimentos agropecuários, passando de 8,7 milhões de pessoas para 6,4 milhões, em quatro décadas. Vale destacar que, entre os dois últimos censos (2006 e 2017), a redução foi de -17,2% ou -1,3 milhões de pessoas.

Em alguns estados, a redução da população ocupada em estabelecimentos agropecuários foi superior a 40%, em todo o período investigado, como são os casos do Maranhão, da Paraíba e do Rio Grande do Norte. No primeiro caso, a redução foi de -53,6% em quatro décadas, com o Maranhão passando de 1,5 milhões de pessoas ocupadas em 1975 para 693 mil no ano de 2017. O Estado da Paraíba teve reduzida a população ocupada nessas atividades em 47%, no mesmo período, equivalente a -375 mil pessoas. Já o Rio Grande do Norte teve queda de -44,1% da sua população ocupada, entre 1975 e 2017.

Enquanto isso, os estados do Ceará e da Bahia tiveram desempenho mais estável. Por outro lado, o Estado do Piauí foi o único a apresentar crescimento de sua população ocupada em atividades agropecuárias. Sobre esse aspecto, vale observar que o Piauí possuía, no ano de 2010, uma população rural cujo peso relativo era o dobro que a verificada no Brasil, com 34,2% contra 15,6%. Além disso, conforme destacado por Medeiros (2014, p. 20), com uma rede de cidades menos concentrada que a de outros estados do Nordeste, há uma enorme proporção dos piauienses habitando cidades pequenas, onde “muitos de seus moradores continuam trabalhando na agricultura”.

¹⁵⁰ Convém observar que mudanças metodológicas na caracterização de produtores sem área para o censo de 2017 influenciou no tamanho da sua redução em relação ao ano de 2006. Ver explicação em IBGE (2019).

Tabela 4.14 - Evolução dos dados estruturais dos censos agropecuários, segundo os estados da região Nordeste (1975-2017)

Unidades geográficas	Dados estruturais	Censos Agropecuários					
		1975	1980	1985	1996	2006	2017
Nordeste	Estabelecimentos	2.351.415	2.447.512	2.798.239	2.326.413	2.454.060	2.322.719
	Área total (ha)	78.688.884	88.442.287	92.054.164	78.296.096	76.074.411	70.893.864
	Área Média	33,46	36,14	32,90	33,66	31,00	30,52
	População Ocupada	8.738.747	9.333.112	10.441.667	8.210.809	7.699.138	6.376.764
Maranhão	Estabelecimentos	496.737	496.758	531.413	368.191	287.039	219.765
	Área total (ha)	12.409.067	15.134.236	15.548.267	12.560.692	13.033.568	12.238.489
	Área Média	24,98	30,47	29,26	34,11	45,41	55,69
	População Ocupada	1.494.705	1.672.502	1.672.820	1.331.864	991.600	692.870
Piauí	Estabelecimentos	216.704	249.129	270.443	208.111	245.378	245.601
	Área total (ha)	10.523.517	11.162.096	11.828.025	9.659.972	9.506.597	10.009.858
	Área Média	48,56	44,80	43,74	46,42	38,74	40,76
	População Ocupada	613.521	790.326	818.465	666.465	831.827	670.321
Ceará	Estabelecimentos	251.650	245.878	324.278	339.602	381.017	394.330
	Área total (ha)	10.991.579	11.743.268	11.009.161	8.963.842	7.948.067	6.908.179
	Área Média	43,68	47,76	33,95	26,40	20,86	17,52
	População Ocupada	999.721	1.069.258	1.271.800	1.170.724	1.145.990	928.646
Rio Grande do Norte	Estabelecimentos	104.842	106.458	115.736	91.376	83.053	63.452
	Área total (ha)	4.376.359	4.513.493	4.383.018	3.733.521	3.187.928	2.723.148
	Área Média	41,74	42,40	37,87	40,86	38,38	42,92
	População Ocupada	382.488	432.188	432.317	332.516	247.515	213.883
Paraíba	Estabelecimentos	199.987	167.485	203.277	146.539	167.286	163.218
	Área total (ha)	4.736.225	4.906.465	4.872.094	4.109.347	3.787.404	3.424.540
	Área Média	23,68	29,29	23,97	28,04	22,64	20,98
	População Ocupada	799.632	648.607	763.963	479.987	490.317	424.116
Pernambuco	Estabelecimentos	316.562	330.701	356.041	258.630	304.790	281.688
	Área total (ha)	6.294.682	6.655.794	6.699.919	5.580.734	5.434.076	4.471.219
	Área Média	19,88	20,13	18,82	21,58	17,83	15,87
	População Ocupada	1.137.787	1.218.817	1.307.160	975.288	944.909	779.727
Alagoas	Estabelecimentos	115.576	117.986	142.774	115.064	123.332	98.542
	Área total (ha)	2.284.369	2.396.569	2.363.770	2.142.460	2.112.574	1.636.712
	Área Média	19,77	20,31	16,56	18,62	17,13	16,61
	População Ocupada	493.661	543.524	624.588	432.104	451.743	326.913
Sergipe	Estabelecimentos	101.234	95.892	115.271	99.774	100.607	93.275
	Área total (ha)	1.809.540	1.897.771	1.918.508	1.702.628	1.482.437	1.460.860
	Área Média	17,87	19,79	16,64	17,06	14,73	15,66
	População Ocupada	298.307	295.055	348.069	313.271	268.800	234.161
Bahia	Estabelecimentos	548.123	637.225	739.006	699.126	761.558	762.848
	Área total (ha)	25.263.546	30.032.595	33.431.402	29.842.900	29.581.760	28.020.859
	Área Média	46,09	47,13	45,24	42,69	38,84	36,73
	População Ocupada	2.518.925	2.662.835	3.202.485	2.508.590	2.326.437	2.106.127

Fonte: IBGE / Censo Agropecuário, 2017.

Em todos os estados do Nordeste, o ano de 1985 foi o ápice do número de pessoas ocupadas em atividades agropecuárias, acompanhando o movimento das demais variáveis analisadas na Tabela 4.14. Desse modo, uma vez que a partir dessa data a queda foi bastante acentuada, é possível demarcarmos o momento de inflexão de tendência – ou, se quisermos, de mudança estrutural –, correspondente ao período que estamos analisando nesta tese.

Ainda com respeito ao confronto dos dados estruturais, cabe-nos observar com maior atenção a evolução do tamanho médio dos estabelecimentos entre os estados nordestinos. Com relação ao Brasil, o tamanho médio dos estabelecimentos situados no Nordeste era bem menor – faixa de 50 ha para o Brasil e de 30 ha para o Nordeste. Enquanto a região se manteve estável durante o período analisado, o comportamento foi bastante diferenciado entre os estados nordestinos, expressando dinâmicas bastante específicas.

No Nordeste, o Ceará foi o estado que apresentou a maior redução do tamanho médio dos estabelecimentos, entre os anos de 1975 e 2017, quando era de 44 ha (em 1975) e passou para 17,5 ha (em 2017). Os estados da Bahia e do Piauí também apresentaram redução expressiva do tamanho médio de seus estabelecimentos. No primeiro caso, os estabelecimentos eram em média 9 ha menores, no ano de 2017, do que eram em 1975. Já no segundo caso, a diferença média era de 8 ha.

Nota-se, no entanto, que apenas o Maranhão e o Rio Grande do Norte elevaram o tamanho médio de seus estabelecimentos. O Estado do Rio Grande do Norte teve aumento pouco expressivo, passando de 41,7 ha para 42,9 ha. Já no caso do Maranhão, entre os anos de 1975 e 2017, os estabelecimentos mais do que dobraram seu tamanho médio, passando de 25 ha em 1975 para 56 ha no ano de 2017. Isso coloca uma grande questão sobre a sua concentração fundiária, dado que o Maranhão também possui quantidade elevada de minifúndios¹⁵¹ e de pequenas propriedades – com até 10 ha –, conforme demonstrado por Pereira (2019), sobretudo nas porções norte e nordeste desse estado.

Mas, antes de aprofundarmos a análise com a estrutura agrária da região, vamos primeiro observar essas características estruturais no âmbito da divisão urbano-regional do Nordeste. Com isso, pretendemos “mudar a escala” e captar o fenômeno no âmbito de sua rede urbana. Tal procedimento nos permite espacializar as características que estamos investigando, de modo que alguns processos possam ser mais bem observados – como são os casos da

¹⁵¹ Estabelecimentos com até 2 hectares, caracterizados por sua reduzida viabilidade econômica, em função do tamanho restrito para sua exploração (PEREIRA, 2019).

Agricultura Itinerante¹⁵² (CANO, 2002) e do viés urbano de ocupação da população nordestina (MIRANDA, 2012).

Podemos observar na Tabela 4.15 a evolução das características estruturais dos estabelecimentos agropecuários segundo as Regiões Ampliadas, entre 1995 e 2017. No que diz respeito ao número de estabelecimentos, a rede urbana do Nordeste – dada pela soma das regiões de Fortaleza, de Recife e de Salvador – representava 45,7% do total do país, no ano de 2017. A RA de Fortaleza detinha o maior número de estabelecimentos agropecuários do país, com 17,6%, valor que era 2 p.p. menor do que o verificado no ano de 1995. Com efeito, esse desempenho da RA foi o responsável pela queda no Nordeste, que também foi de 2 pontos percentuais. Por sua vez, a Região Ampliada de Salvador, que detinha o segundo maior contingente de estabelecimentos do país, equivalente a 16% no ano de 2017, elevou a sua participação no período, ainda que pouco expressivo (+0,2 p.p.). Já a RA de Recife passou de 12,4% em 1995 para 12% do total do país no ano de 2017, ocupando a terceira posição no país.

Tabela 4.15 - Número de estabelecimentos e Área total dos estabelecimentos agropecuários, segundo as Regiões Ampliadas de Articulação do Brasil (1995-2017) – valores relativos (%) (Brasil = 100)

Regiões Ampliadas	Número de estabelecimentos			Área total		
	1995	2006	2017	1995	2006	2017
Porto Velho	2,3	2,4	2,8	3,9	4,2	4,6
Manaus	1,7	1,3	1,7	1,6	1,4	1,6
Belém	4,4	4,4	5,7	6,5	7,1	8,4
Fortaleza	19,6	18,4	17,6	9,4	9,6	8,7
Recife	12,4	12,9	12,0	4,2	4,3	3,5
Salvador	15,8	15,9	16,0	8,5	8,7	7,7
Belo Horizonte	7,3	7,9	8,7	7,7	6,6	7,4
Rio de Janeiro	3,4	3,7	4,4	2,5	2,3	2,5
São Paulo	7,6	7,5	7,3	16,2	16,4	15,6
Curitiba	9,5	8,9	7,9	5,6	5,7	5,3
Porto Alegre	11,1	10,5	8,9	6,9	6,8	6,8
Cuiabá	1,6	2,2	2,3	13,9	14,3	15,3
Goiânia	2,9	3,2	3,6	11,0	10,5	10,3
Brasília	0,5	0,8	0,9	2,2	2,2	2,1

Fonte: IBGE / Censo Agropecuário, 2017.

¹⁵² De acordo com Miranda, Michelloti e Gomes Jr. (2021) a **noção de movimento** presente nas concepções sobre a Agricultura Itinerante e sobre o Avanço da Fronteira Agromineral é um importante fator a se considerar. Para esses autores, “a expansão da fronteira é o elemento motor de um processo de apropriação e valorização de terras, cuja permanência histórica limitou o avanço de um projeto nacional de desenvolvimento, sem gerar maiores benefícios à periferia regional” (MIRANDA, MICHELLOTTI e GOMES JR., 2021, p. 344). A partir dessa noção de fronteira itinerante (CANO, 2002), aqueles autores discutem uma característica fundamental da agricultura no Brasil, que é a de “permutar culturas e paisagens para manter sua estrutura específica de espoliação da terra e de seus bens naturais e a exploração do trabalho” (MIRANDA, MICHELLOTTI e GOMES JR., 2021, p. 344).

Por outro lado, as três Regiões Ampliadas do Nordeste possuíam mais baixa participação no total da área ocupada com estabelecimentos agropecuários, com redução nas duas décadas entre os censos de 1995 e de 2017. Somadas, elas representavam 22% da área total dos estabelecimentos do país em 1995, passando para 22,6% no ano de 2006 e para 20% em 2017. Todas as três regiões verificaram perdas. A RA de Fortaleza passou de 9,4% para 8,7%, entre os anos de 1995 e 2017, enquanto a de Recife passou de 4,2% para 3,5% no mesmo período. Já a região de Salvador representava 8,5% da área total dos estabelecimentos do país no censo de 1995, passando para 7,7% com o censo de 2017.

Comparativamente, o desempenho do Nordeste difere-se bastante das Regiões Ampliadas que estão no Centro-Oeste do país, em especial, as de Goiânia, GO, e de Cuiabá, MT. Nessas duas, sua participação no total de estabelecimentos do país é bem menor do que o da sua participação na área total dos estabelecimentos. A Região Ampliada de Cuiabá, por exemplo, representava apenas 2,3% dos estabelecimentos agropecuários no Brasil – à frente apenas de Manaus e de Brasília, que têm características especiais –, mas ocupava 15,3% da área total destinada a este setor, no ano de 2017 – perdendo apenas para a RA de São Paulo (15,6%). No mesmo ano, os dados para Goiânia foram, respectivamente, de 3,6% e 10,3%.

Tal comparação nos permite identificar, ainda que brevemente, uma estrutura agrária diferenciada entre as duas grandes regiões, com o Nordeste sendo uma área de ocupação mais antiga e o Centro-Oeste refletindo seu processo de ocupação mais recente e as transformações decorrentes da lógica de expansão do “agronegócio” contemporâneo¹⁵³. Por outro lado, quando ‘descermos’ a escala nos será possível identificar as áreas do Nordeste cujo padrão se assemelha ao verificado naquela região, ou melhor, responde de maneira mais intensa à frente de expansão produtiva e ao movimento especulativo do capital financeiro (MIRANDA, MICHELLOTTI e GOMES JR., 2021), característicos do período atual¹⁵⁴.

Ainda a respeito da característica estrutural dos estabelecimentos agropecuários, podemos visualizar na Tabela 4.16 o percentual dos estabelecimentos e a área ocupada pela Agricultura Familiar em cada uma das Regiões Ampliadas do país. Em relação ao ano de 2006, todas as Regiões Ampliadas diminuíram a participação dos estabelecimentos destinados à

¹⁵³ Sobre o desempenho da estrutura agrícola da região Centro-Oeste nas últimas décadas, ver PIRES (2020a). Já no âmbito da região Norte do país e da fronteira amazônica, ver Miranda, Michellotti e Gomes Jr. (2021), que discutem o desempenho dessa região entre os anos de 1975 e 2017.

¹⁵⁴ Sobre tais características, ver, também, Osório (2012) e Svampa (2013).

agricultura familiar no seu total de estabelecimentos, cujas maiores quedas ocorreram nas regiões de Salvador (-10,6 p.p.), de Goiânia (-10,2 p.p.) e de Porto Alegre (-8,7 p.p.).

Tabela 4.16 - Estabelecimentos agropecuários e área total destinada à agricultura familiar, segundo as Regiões Ampliadas de Articulação Urbana do Brasil (2006-2017) – valores relativos (%)

Regiões Ampliadas	Número de estabelecimentos		Área total	
	2006	2017	2006	2017
Porto Velho	88,3	85,0	29,7	29,9
Manaus	80,8	73,0	29,2	27,9
Belém	73,0	66,2	14,6	15,0
Fortaleza	75,8	69,0	10,2	9,6
Recife	82,1	74,6	28,8	25,4
Salvador	90,1	79,5	38,6	37,8
Belo Horizonte	66,9	64,7	15,0	16,0
Rio de Janeiro	91,8	85,1	42,3	37,3
São Paulo	86,4	81,1	33,3	28,0
Curitiba	86,2	82,1	35,6	36,8
Porto Alegre	89,6	80,9	41,8	44,0
Cuiabá	77,7	71,9	28,6	27,5
Goiânia	87,7	77,5	33,9	32,6
Brasília	67,8	66,3	9,3	9,1

Fonte: IBGE / Censo Agropecuário, 2017.

Em função dessa perda de participação, modificou-se o padrão de destinação dos estabelecimentos agropecuários entre os censos de 2006 e 2017. No ano de 2006, foram as Regiões Ampliadas do Rio de Janeiro, de Salvador e de Porto Alegre que apresentaram as mais altas participações da agricultura familiar no total de estabelecimentos, com as respectivas taxas de 91,8%, 90,1% e 89,6%. Por outro lado, no mesmo ano, as menores participações relativas foram verificadas na Regiões Ampliadas de Belo Horizonte (66,9%), de Brasília (67,8%) e de Belém (73%). Já no ano de 2017, o Rio de Janeiro continuava liderando com 85,1% dos estabelecimentos destinados à agricultura familiar, seguida por Porto Velho (85%) e Curitiba (82,1%), enquanto as menores taxas continuavam pertencendo a Belo Horizonte (64,7%), Belém (66,2%) e Brasília (66,3%).

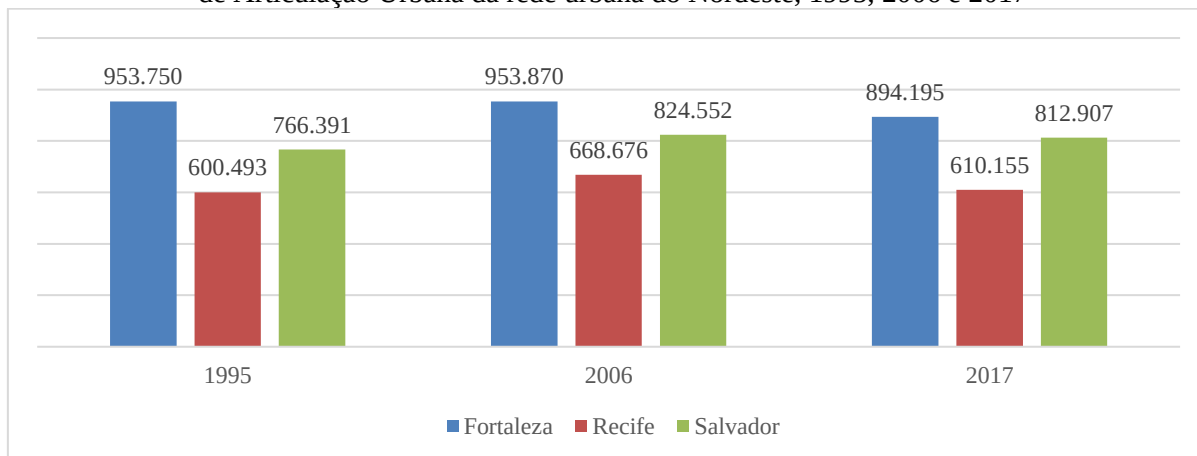
Já no que se refere à participação da agricultura familiar na área total destinada à agropecuária em cada uma das Regiões Ampliadas, verificou-se elevação de participação em 5 regiões, a despeito da redução da participação nos estabelecimentos. A RA de Porto Alegre passou de 41,8% da área destinada à agricultura familiar no ano de 2006 para 44% em 2017, enquanto a RA de Curitiba passou de 35,6% para 36,8%, no mesmo período. As demais elevações ocorreram nas seguintes regiões: Belo Horizonte (de 15% para 16%), Belém (de 14,6% para 15%) e Porto Velho (de 29,7% para 29,9%).

A seu turno, entre as Regiões Ampliadas que mais perderam participação da agricultura familiar no total da área destinada a agropecuária, estão São Paulo, Rio de Janeiro e Recife. No caso da RA de São Paulo, a redução foi de 5,3 p.p., entre os anos de 2006 e 2017, passando de 33,3% para 28% no período. Já na RA do Rio de Janeiro, a queda foi de 5 p.p. (de 42,3% para 37,3%). A RA de Recife saiu de 28,8% da área total dos estabelecimentos em 2006 para 25,4% em 2017, cuja queda de 3,5 p.p. ficou bem acima que a verificada nas demais regiões ampliadas do Nordeste. Na RA de Fortaleza, a redução foi de -0,6 p.p. no período, enquanto na RA de Salvador foi de -0,8 p.p. entre os dois censos.

Munidos dessas informações, temos agora os elementos gerais para aprofundar a análise da estrutura fundiária na região, dada pela distribuição das propriedades segundo seu tamanho, bem como pelo uso e destinação das terras. Como dissemos, a distribuição das propriedades e o tamanho delas pelo território têm uma grande importância para o entendimento da dinâmica urbano-regional. Com efeito, nos Gráficos 4.5 e 4.6, é possível visualizarmos que as três regiões ampliadas do Nordeste mantiveram um padrão semelhante desde os anos 1990, no que diz respeito à evolução da participação relativa no total de estabelecimentos e da área total explorada com estabelecimentos agropecuários.

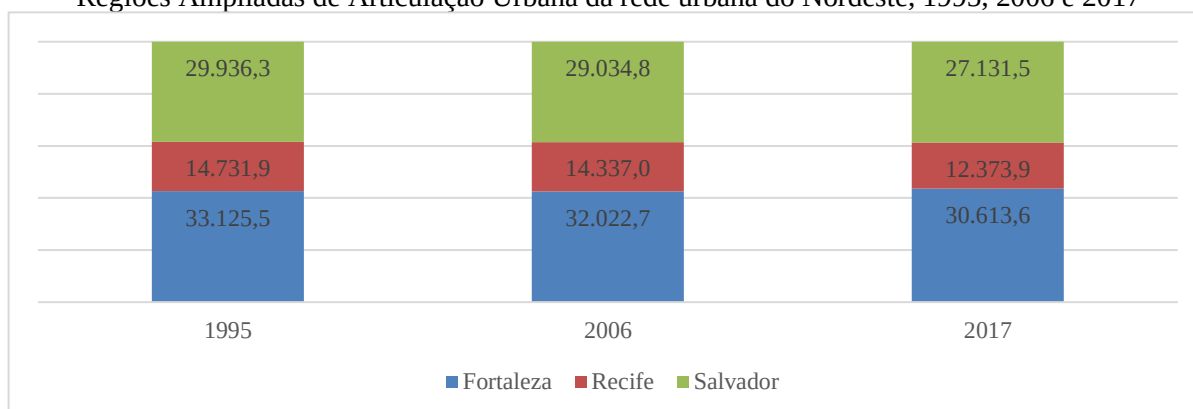
Com base no Gráfico 4.5, verificamos um padrão de crescimento do número de estabelecimentos entre os anos de 1995 e de 2006, comum às três áreas, seguido por uma redução entre os anos de 2006 e 2017. E, no Gráfico 4.6, observamos que as três regiões vêm apresentando redução da área total explorada, consoante com o que vínhamos analisando nas demais escalas analisadas nesta seção – isto é, ao nível da região e das UFs.

Gráfico 4.5 - Evolução do número de estabelecimentos agropecuários, segundo as Regiões Ampliadas de Articulação Urbana da rede urbana do Nordeste, 1995, 2006 e 2017



Fonte: IBGE, Censos Agropecuários, 1995-1996, 2006 e 2017.

Gráfico 5.4 - Evolução da área total dos estabelecimentos agropecuários (mil hectares), segundo as Regiões Ampliadas de Articulação Urbana da rede urbana do Nordeste, 1995, 2006 e 2017



Fonte: IBGE, Censos Agropecuários, 1995-1996, 2006 e 2017.

Apesar disso, na Tabela 4.17, podemos observar distinções no período analisado com relação às suas respectivas estruturas fundiárias. As regiões ampliadas de Fortaleza, de Recife e de Salvador mantiveram a sua concentração fundiária, entre os anos de 1995 e de 2017, mas verificou-se um movimento de ampliação na participação das pequenas propriedades, em termos de área ocupada e de número de estabelecimentos. O movimento acompanha o desempenho do conjunto da rede urbana do Nordeste, que viu reduzir o tamanho relativo da área ocupada com os grandes estabelecimentos no período¹⁵⁵.

Tabela 4.17 - Área ocupada e número de estabelecimentos agropecuários, por grupos de tamanho dos estabelecimentos, segundo as Regiões Ampliadas de Articulação Urbana da rede urbana do Nordeste, 1995, 2006 e 2017

Regiões Ampliadas	Número de estabelecimentos						Área ocupada					
	Até 2	2 a 10	10 a 100	100 a 1000	> de 1000	Sem área	Até 2	2 a 10	10 a 100	100 a 1000	> de 1000	Não divulgado
1995												
Fortaleza	25,6	32,7	32,3	8,7	0,6	-	1,2	2,9	22,1	41,9	31,9	0,0
Recife	23,9	45,7	25,5	4,6	0,3	-	1,2	6,9	27,9	44,2	19,7	0,0
Salvador	24,3	37,3	32,5	5,6	0,3	-	0,6	4,3	25,7	36,1	33,3	0,0
2006												
Fortaleza	36,4	20,9	23,6	5,7	0,4	13,0	0,8	2,5	24,4	40,9	24,9	6,5
Recife	32,1	35,0	23,9	3,4	0,2	5,4	1,2	7,2	31,3	37,3	11,6	11,4
Salvador	27,1	33,5	32,0	4,6	0,4	2,4	0,7	4,5	26,6	32,6	31,5	4,1
2017												
Fortaleza	38,8	23,6	26,5	5,2	0,4	5,6	0,9	2,8	25,6	34,1	18,7	17,9
Recife	32,9	37,3	25,6	3,1	0,2	0,9	1,3	8,2	34,7	31,4	4,7	19,7
Salvador	29,7	34,3	30,9	4,1	0,4	0,7	0,8	4,8	26,6	29,3	25,2	13,4

Fonte: IBGE, Censos Agropecuários, 1995-1996, 2006 e 2017.

¹⁵⁵ Estamos chamando de “pequenas propriedades” todos os estabelecimentos com até 10 ha, aí incluindo os minifúndios (estabelecimentos com até 2 hectares) e de “grandes propriedades” todos os estabelecimentos com mais de 100 hectares, inclusive os latifúndios (mais de 1000 ha).

Com efeito, houve crescimento na participação relativa dos estabelecimentos com os menores grupos de área – até 2 ha (minifúndios) e entre 2 e 10 ha – no conjunto da rede urbana do Nordeste. Somados, os dois grupos passaram de 62% do total de estabelecimentos da região no ano de 1995 para 65% em 2017. Mas, esse ganho decorre exclusivamente do crescimento no número de minifúndios, que passou de 25% do total de estabelecimentos em 1995 para 34% no ano de 2017. Já o grupo entre 2 e 10 ha reduziu a sua participação relativa de 38% para 31% nesse mesmo intervalo.

Na RA de Fortaleza, os minifúndios passaram de 25,6% do número de estabelecimentos desta região em 1995 para 38,8% em 2017, saltando de 48,6 mil unidades para 347,3 mil, nesse período. Nesse sentido, diferente do que ocorreu no conjunto da rede urbana nordestina, a RA apresentou redução na participação relativa dos pequenos estabelecimentos agropecuários, também em função da redução do segundo grupo, entre 2 e 10 ha, que teve sua participação reduzida de 32,3% para 26,5%, em duas décadas.

Já a RA de Recife passou de pouca mais de 30 mil estabelecimentos agropecuários classificados como minifúndios em 1991, para quase 215 mil no ano 2006, voltando para 200 mil em 2017, tendo sido a única que apresentou redução no segundo período. Apesar dessa redução em termos absolutos, é possível verificar na Tabela que a região também apresentou ganho relativo em todo o período, chegando a 32,9% de minifúndios em 2017. Nota-se, no entanto, que o conjunto de pequenos estabelecimentos (até 10 ha) não teve redução de sua participação relativa, passando de 69,6% em 1991 para 70,3% em 2017, após redução em 2006.

A RA de Salvador, a seu turno, teve ganho de participação dos minifúndios mais modesto que as demais RA do Nordeste, apresentando a menor participação desse grupo de área, com 29,7% do seu total de estabelecimentos, em 2017. No que diz respeito ao conjunto de pequenos estabelecimentos, a RA passou de 132 mil unidades em 1995 para 520 mil, em 2017. Isso fez com que sua participação no total da região de Salvador passasse de 61,6% para 64%, no mesmo período.

Quando observamos a área ocupada por cada grupo de tamanho dos estabelecimentos, a concentração fundiária se revela¹⁵⁶, mas também algum movimento de redução. No conjunto da rede urbana regional do Nordeste, a área ocupada pelas grandes

¹⁵⁶ Aqui o problema relatado da perda de informações em função do sigilo estatístico se manifesta. Optamos por contornar esse problema metodológico da seguinte maneira: a) tabular e apresentar a diferença decorrente da perda de informação separadamente, na coluna “Não divulgado” da Tabela 1.17; b) assumir, por efeito de aproximação, que esse valor pertença a um dos dois grupos de área de maior tamanho – entre 100 e 1000 ha e acima de 1000 ha.

propriedades passou de 70,2% da área total no ano de 1995 para 67% em 2017, tendo sido de 68,5% no ano 2000. Porém, se considerarmos por hipótese que toda a coluna de “não divulgados” pertence aos latifúndios, é possível sugerir uma maior concentração fundiária neste grupo. Por outro lado, houve crescimento relativo da área ocupada com as pequenas propriedades na região, que era de 5,2% em 1995, passando para 5,5% em 2017. Também houve ganho importante junto às médias propriedades – entre 10 ha e 100 ha –, que passaram de 24,6% da área ocupada para 27,6% em duas décadas.

Entre as regiões ampliadas, a maior redução na participação relativa da área ocupada pelas grandes propriedades se deu na RA de Recife, com perda de 8,1 p.p., em duas décadas. A região de Recife também possuía a menor concentração fundiária, dado que detinha 55,8% de sua área ocupada com grandes estabelecimentos, em 2017, e quase 10% da área ocupada com pequenas propriedades no mesmo ano. Já a RA de Salvador manteve uma relativa estabilidade da área ocupada com grandes propriedades, tendo passado de 69,4% em 1991 para 67,8% no ano de 2017. Nesse mesmo período, as pequenas propriedades elevaram a sua participação de 4,9% para 5,6%.

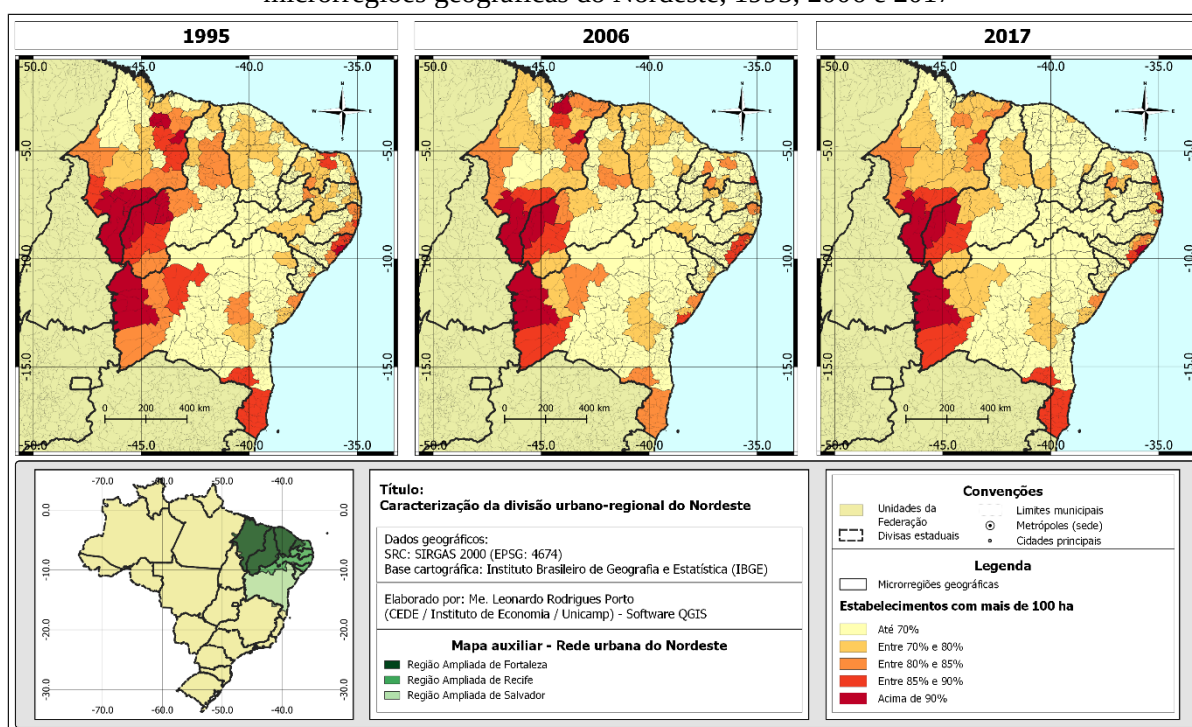
Por sua vez, a RA de Fortaleza apresentou maiores índices de concentração fundiária. Em 1991, as grandes propriedades concentravam 73,8% da área ocupada com estabelecimentos agropecuários da RA. Essa cifra passou para 72,3% no ano 2000 e 70,7% em 2017. Mas, se fizéssemos a mesma hipótese de assumir os valores “não divulgados” apenas como latifúndios, teríamos um crescimento de 31,9% no ano de 1991 para 36,6% em 2017. Trata-se, portanto, de uma expansão significativa que contrasta com a redução de importância da área ocupada pelas pequenas propriedades, diferenciando-se das outras duas RA. Com efeito, a região de Fortaleza viu a área ocupada com esses estabelecimentos passar de 4,1% em 1991 para 3,7% em 2017, cuja participação relativa é bem abaixo do que nas outras áreas.

Em grande parte, esse desempenho da RA de Fortaleza se deve ao que ocorre nas áreas de expansão da fronteira agrícola, sobretudo, nos estados do Maranhão e do Piauí, que integram o MATOPIBA, conforme demonstrado por Pereira (2019). Com efeito, já havíamos verificado o crescimento da área média dos estabelecimentos do estado do Maranhão. A discussão empreendida por Miranda, Michellotti e Gomes Júnior (2021) também nos ajuda a captar a natureza desse processo e o vínculo dessas áreas com o fenômeno da Agricultura Itinerante, seja porque correspondem – em parte – à porção amazônica do Nordeste, seja pela dinâmica agropecuária dos cerrados brasileiros, atrelada ao agronegócio exportador e à

produção de grãos – as duas áreas mais afetadas pela expansão da fronteira agrícola no país, nas últimas décadas.

Esse comportamento aparece na Figura 4.6, que mostra o grau de ocupação das grandes propriedades agropecuárias, segundo as microrregiões (MRG) da região Nordeste, para cada ano censitário investigado. A Figura revela, por um lado, alguma desconcentração desse tipo de propriedade pelo território nordestino, acompanhando o que vínhamos discutindo com outras agregações geográficas. Verificou-se redução do número de MRG com mais de 80% da sua área ocupada pelas grandes propriedades, entre os anos de 1995 e 2017. Com efeito, eram 40 unidades geográficas vinculadas às três faixas superiores do grau de ocupação das terras destinadas à agropecuária por esse grupo em 1991, reduzindo-se para 25 unidades em 2017.

Figura 4.6 - Grau de ocupação da terra com estabelecimentos com mais de 100 hectares, segundo as microrregiões geográficas do Nordeste, 1995, 2006 e 2017



Fonte: IBGE, Malhas digitais 2015, disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais.html>; Pesquisa Regiões de Influência das Cidades, 2007 (REGIC); Divisão Urbano-Regional, 2012; Censos Agropecuários 1995/1996, 2006 e 2017.

Por outro lado, a Figura 4.6 também demonstra que a mais alta concentração de MRG cujas grandes propriedades representam mais alto grau de ocupação das terras é justo onde a presença de grandes lavouras é mais incidente. Esse é o caso principal da região produtora de grãos para exportação, com as microrregiões do oeste da Bahia, sul do Maranhão e sudoeste do Piauí que têm até mais de 85% da área destinada à agropecuária ocupadas por estabelecimentos com mais de 100 ha. Para todo o Nordeste, no ano de 2017, os casos mais

extremos foram os das microrregiões de Alto Parnaíba Piauiense, PI, com 96,2% de ocupação da área por grandes propriedades, que representavam 19,8% dos estabelecimentos, e o de Barreiras, BA, 95,9% da área ocupada e apenas 8,3% dos estabelecimentos.

Mas, o fenômeno não é restrito apenas às áreas produtoras de soja e de ocupação mais recente. A região produtora de açúcar, de ocupação mais antiga, também apresentou MRG com alto índice de ocupação das terras por grandes propriedades. Com efeito, a MRG de Maceió, AL aparecia com o terceiro maior grau de ocupação desse grupo no ano de 2017, com 94,7% da área dos estabelecimentos agropecuários, equivalente a 13,7% dos estabelecimentos. Dado que o entorno dessa microrregião também apresentava altos índices de concentração da terra nesse tipo de propriedade, é possível observar que a área de produção canavieira ainda mantém forte presença de latifúndios, embora a Figura 4.6 revele uma redução desse índice.

Também verificamos essa tendência entre as microrregiões situadas ao sul do Estado da Bahia e na MRG de Itapetinga, BA, situada no sudoeste desse estado. As primeiras, no entanto, estão mais vinculadas à rede de cidades de Vitória no Espírito Santo, cuja vocação agropecuária se assemelha à do norte desse estado, que é a plantação de eucaliptos para a produção de celulose. Já no caso da MRG de Itapetinga denota-se a presença tradicional de grandes fazendas voltadas para a pecuária, movimento que se intensificou no início da segunda metade do século XX (PORTO, 2016).

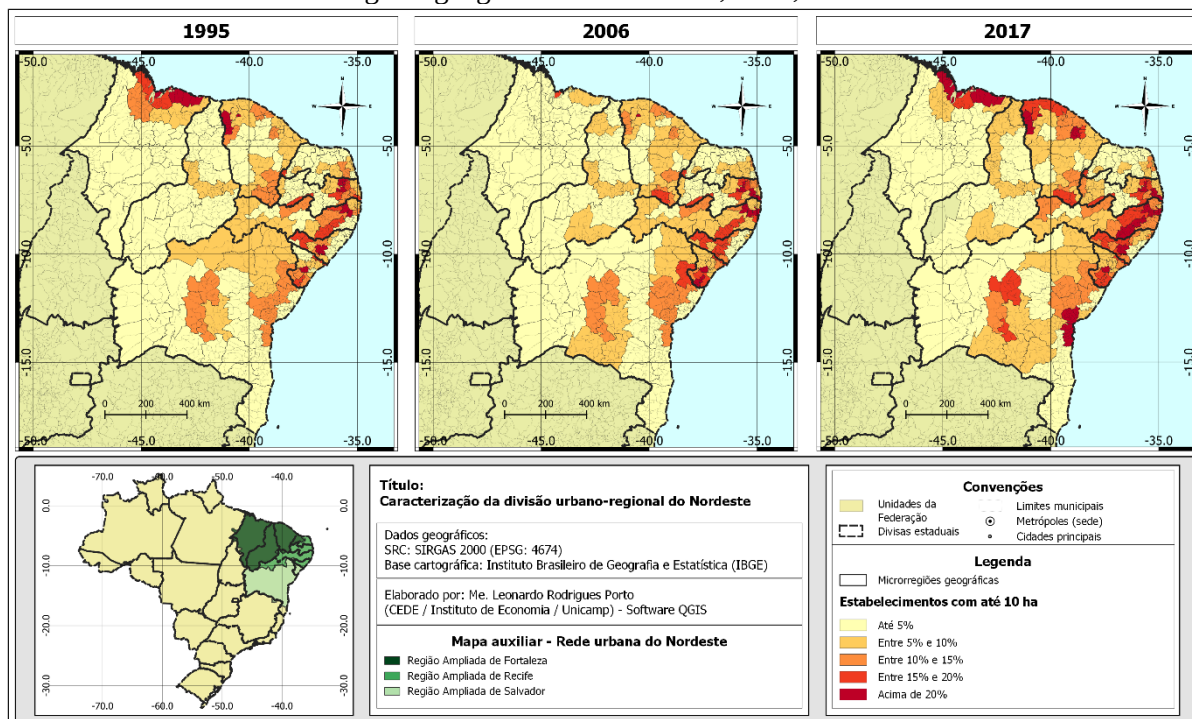
Já o desempenho da área situada no nordeste do Maranhão é mais bem analisado por Pereira (2019), conforme comentamos anteriormente. Trata-se de uma área com forte presença de latifúndios – embora a Figura 4.6 demonstre uma perda de importância relativa em cada ano investigado –, mas com enorme quantidade de minifúndios, sendo a região com os piores indicadores socioeconômicos daquele estado.

Na Figura 4.7, podemos verificar que essa área também apresenta as mais altas faixas de grau de ocupação da terra com pequenas propriedades, embora o indicador tenha oscilado bastante entre os anos pesquisados, cujo fenômeno é mais intenso ao norte do Maranhão.

Em sua maior parte, nas outras áreas do Nordeste, as pequenas propriedades chegam a ocupar no máximo 5% da área dos estabelecimentos agropecuários de cada MRG. No ano de 2017, é possível notar uma faixa que parte do sudoeste baiano, alcançando a parte central da Bahia – porção semiárida e da Chapada Diamantina –, passando pelo Recôncavo e subindo a região Nordeste pela faixa que vai do Agreste ao Litoral nordestino. O Estado do Ceará tem

aqui um destaque positivo, pelo número de MRG que possuem faixas elevadas do grau de ocupação dos estabelecimentos com pequenas propriedades. Por outro lado, o fenômeno não se verificou no Estado do Rio Grande do Norte, cujas MRG têm baixos graus de ocupação das terras com pequenas propriedades.

Figura 4.7 - Grau de ocupação da terra com estabelecimentos de até 10 hectares, segundo as microrregiões geográficas do Nordeste, 1995, 2006 e 2017



Fonte: IBGE, Malhas digitais 2015, disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais.html>; Pesquisa Regiões de Influência das Cidades, 2007 (REGIC); Divisão Urbano-Regional, 2012; Censos Agropecuários 1995/1996, 2006 e 2017.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese teve por objetivo geral analisar a dinâmica urbano-regional do Nordeste após 1990, enfatizando a sua estrutura produtiva e a evolução de suas redes de cidades. Com isso, procuramos discutir como a atividade econômica tem sido organizada espacialmente, identificando as suas principais determinações desde os anos 1990 até o presente. Nesse sentido, tratamos a questão regional e urbana do país por seus condicionantes históricos e por suas especificidades espaciais, com base numa abordagem histórico-estrutural.

Em nossa proposta analítica, procuramos discutir a dimensão de um amplo conjunto de fenômenos e processos sobre os espaços regionais onde estão localizadas as diferentes cidades do Nordeste. Para tanto, tomamos a classificação das cidades segundo a pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC), do ano de 2007, retrocedendo na análise temporal com a mesma classificação, a fim de compreendermos a sua dinâmica urbano-regional. Em seguida, estabelecemos recortes espaciais e agrupamentos que nos permitiram avaliar as transformações pelas quais as áreas de influência das cidades do Nordeste passaram e que fizeram com que os principais núcleos urbanos fossem consolidando sua hierarquia e níveis de centralidade.

Dessa forma, nossa pesquisa buscou propor alguns elementos ao debate e construir uma agenda de pesquisa sobre o tema. Como proposição dessa agenda, discutimos dois elementos constitutivos da dinâmica urbano-regional no período recente: o processo de urbanização e as modificações nas estruturas produtivas regionais. Para tanto, assumimos que **a rede urbana é uma privilegiada escala de análise**, uma vez que nos permite caracterizar diferentes aspectos da dinâmica urbana e regional. Com efeito, as redes de cidades distribuídas ao longo do território nacional expressam a divisão espacial do trabalho de que fazem parte. Observá-las por meio de um método histórico-estrutural nos permitiu caracterizar períodos bastante distintos dessa dinâmica, identificando suas determinações e principais modificações.

A partir da análise integrada desses dois elementos constitutivos, chegamos à definição da dinâmica urbano-regional como a “forma pela qual as diferentes relações econômicas influenciam o arranjo espacial da sociedade, num certo período de longa duração”. Vista dessa forma, a dinâmica urbano-regional traduz as diferentes relações, internas e externas, estabelecidas pelos espaços econômicos de um país. Por essa característica, manifesta-se um

conjunto de determinações que operam em escalas diferenciadas, de modo que ocorre uma interdependência dos fenômenos sociais. Isso significa a coexistência de diferentes padrões espaciais que se articulam com as transformações sociais e econômicas em vários níveis de determinação, como são a escala local/regional, nacional, mundial etc.

Nesse sentido, o estudo integrado da estrutura produtiva e da rede urbana mostra-se um caminho relevante para compreensão de como a atividade econômica se organiza espacialmente, dadas pelos vínculos entre as cidades e, em especial, pela maior ou menor capacidade dessas cidades de dinamizarem uma determinada região. Por isso, concluímos pela necessidade de se observar os elementos estruturadores que compõem uma determinada região e condicionam as diferentes configurações de seus espaços sub-regionais. Ao mesmo tempo, é preciso ter clareza dos efeitos cumulativos provocados pelas mudanças macroestruturais e pela evolução das políticas macroeconômicas, sociais e regionais sobre a dinâmica urbano-regional brasileira.

Com esse referencial analítico, nossa tese teve como problema central a discussão de como as mudanças na estrutura produtiva e as transformações na rede urbana nordestina pós-1990 têm influenciado sua dinâmica urbano-regional. De maneira subsidiária, ainda procuramos discutir em que medida essas mudanças e transformações contribuíram ou não para uma maior integração econômica intrarregional e inter-regional; e, em que medida a região Nordeste se diferenciou economicamente e interrompeu o processo de fragmentação interno por meio de seus processos produtivos e crescimento de seus centros urbanos, ao longo das últimas três décadas.

Para a constituição de nosso objeto de pesquisa, fizemos uma reflexão a respeito da dinâmica urbano-regional no capitalismo contemporâneo que revelou a importância de considerá-la pelos seus condicionantes internos e externos. Dessa forma, procuramos demonstrar que a dinâmica urbano-regional do Nordeste se manifesta pela sua integração ao aparelho produtivo nacional e às formas como esse sistema se integra ao setor externo, por meio da divisão internacional do trabalho. Isso nos ajudou a responder uma questão teórica fundamental que diz respeito à relevância de uma outra escala para a realização de nossas análises: a **escala nacional**.

Com efeito, a análise da economia nacional demonstrou o quanto os elementos estruturantes desse aparelho produtivo – e seus componentes regionais – continuam mais ou menos integrados, em que pese o maior grau de sua inserção externa. Essa constituição da escala nacional, associadas ao amálgama provocado pelo alcance de sua rede urbana, permite-nos

considerar os condicionamentos das migrações internas da força de trabalho e/ou da regulação e estruturação do mercado de trabalho e do sistema financeiro e bancário, que têm manifestações regionais concretas, mas cujos comandos ou determinações se dão em escalas espaciais diversas às do nosso objeto de análise.

Em suma, há um conjunto de condicionantes da organização socioespacial brasileira que perpassa pela estruturação de uma rede urbana de alcance nacional e que traduz a forma como a economia brasileira se manifesta por seu território, cuja manifestação caracteriza as especificidades regionais. Com efeito, nossa análise sustentou que o padrão de crescimento do país engendrado a partir dos anos 1980/1990 afetou o desempenho das diferentes regiões, também manifestando-se entre os diversos níveis de hierarquia dos centros urbanos e suas respectivas áreas de influência. Esse é, então, um fenômeno que acontece com diferentes ritmos e intensidades, cuja complexidade implica no fortalecimento dos arranjos urbano-regionais já consolidados, mas, também, na emergência de novos arranjos urbano-intermediários. Configura-se, dessa maneira, pelo padrão concentrado e disperso da distribuição espacial da população, da atividade econômica e das cidades brasileiras.

Esse diagnóstico foi a base para a sustentação de questões mais específicas ou complementares, como é o caso dos reflexos que as modificações das estruturas socioeconômicas do Nordeste tiveram sobre a sua dinâmica econômico-espacial, entre 1990 e 2020. Foi possível apontarmos mudanças no próprio sentido histórico do processo de ocupação do Nordeste, das suas funções urbanas, nas estruturas econômicas e formas espaciais. Dito de outro modo, não só a região se caracteriza por um avançado processo de urbanização e uma rede de cidades funcionalmente articulada, como esses novos arranjos urbanos que surgiram são capazes de alterar o sentido da interiorização dos processos produtivos. É o que ocorre, por exemplo, com os Centros Locais onde estão a base produtiva de exportação agropecuária e com as cidades “médias” – Capitais Regionais e Centros Sub-regionais – que exercem o comando e articulam as redes daqueles centros produtores, por meio da oferta de serviços mais complexos.

No entanto, esse processo pode ocorrer tanto com a emergência de novas centralidades urbanas como pelo fortalecimento dos antigos centros regionais, fator que foi mais preponderante no caso do Nordeste. Conseguimos, dessa forma, caracterizar a ascensão de novos centros urbanos ou das antigas centralidades regionais pelo padrão histórico de constituição da rede urbana nordestina. Trata-se, como assumimos por hipótese no início da pesquisa, de um padrão vertical de suas redes de cidades, cujos centros urbanos de importância

secular funcionam como “nós logísticos” do processo de produção e circulação de mercadorias pelo território.

Com isso, apresentamos as modificações nos níveis de hierarquia das cidades brasileiras e nordestinas – desde os anos 1990 até o presente – ao longo do texto e levamos em conta as diferenciações regionais entre os centros urbanos do Brasil classificados nos mesmos níveis. No confronto de núcleos de menor hierarquia com os de níveis superiores, percebemos algumas áreas em que alguns centros possuem número menor de municípios em sua área de influência, mesmo ocupando hierarquia superior, conforme mencionamos no Capítulo 1. Por outro lado, esses núcleos hierarquicamente superiores com menor área de influência articulam áreas mais densas em produção e concentram maior diversidade da oferta de comércio e serviços.

No caso das redes de cidades do Nordeste, foi possível verificarmos maior adensamento econômico e populacional na sua porção litorânea, refletindo seu processo histórico de ocupação e de maior divisão do trabalho. Ali, há maior regularidade na distribuição de centros urbanos com diferentes portes e níveis de hierarquia. Nas demais porções da região, a rede tem um caráter mais vertical, existindo áreas com baixa ocorrência de centros urbanos intermediários entre os níveis de hierarquia, além do distanciamento geográfico de núcleos classificados no mesmo grupo. Contudo, nessas circunstâncias, conseguimos identificar que as cidades menores – com centralidades hierarquicamente inferiores – assumem funções regionais de relativa importância e, por isso, estabelecem relações diretas com o estrato superior da rede urbana, constituindo verticalidades e relativizando a posição formal dessas cidades na hierarquia urbana.

Do ponto de vista metodológico, a ocorrência dessas diferenciações regionais demonstrou as limitações de considerarmos apenas a classificação formal dos centros urbanos ou da hierarquia das suas funções, tal como o IBGE já apresenta através das REGIC's. Por esse motivo, foi que empreendemos nossa análise com base nas interações entre os centros, observando-os em distintas escalas espaciais e não nos detendo apenas nas hierarquias funcionais. Isso colocou uma questão importante para este trabalho: em que medida as cidades de mesmo nível de hierarquia são capazes de contribuir para a dinâmica urbano-regional nos respectivos espaços onde podem atuar?

A nosso ver, parte relevante dos centros urbanos brasileiros que cresceu em importância e ampliou suas funções desempenhadas nas últimas décadas não conseguiu assumir quaisquer protagonismos no processo de desenvolvimento regional, pois sua dinâmica é

dependente de fatores que não estão em seu raio de ação. Isso ocorre, em especial, em muitas das cidades de pequeno e médio portes que despontam pelo interior do país. É possível observar esse fenômeno nas áreas de expansão agrícola, pecuária e mineral e na dinâmica de algumas cidades específicas situadas nas macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país.

Não obstante, foi possível verificarmos que várias das aglomerações estudadas apresentam, historicamente, uma importante longevidade, pois mantiveram as antigas características da divisão regional do trabalho e foram capazes de absorver funções mais modernas. Com efeito, nos Capítulos 3 e 4 desta tese, evidenciamos que cidades de mais baixa posição na hierarquia urbano-regional do Nordeste são capazes de dividir funções com as cidades hierarquicamente superiores, contribuindo para a articulação do espaço e para a dinâmica urbano-regional. É por meio desses núcleos urbanos, por exemplo, que se faz a triagem da força de trabalho e a redistribuição dos empregos e dos serviços pelo território.

Essa constatação conduz-nos, novamente, à discussão das estruturas produtivas regionais e de seus níveis de integração. Conforme observamos no Capítulo 2, as estruturas produtivas regionais do país permanecem integradas, apesar de sua fragilidade, cuja **tendência** à fragmentação manifesta-se pelas baixas taxas de crescimento regional. Para a região Nordeste, esse baixo desempenho difere do período pré-1990, quando sua trajetória de desenvolvimento acompanhava o crescimento industrial do país, contando com o papel decisivo do Estado e das políticas regionais. Já no pós-1990, a economia brasileira perdeu forças em seu principal polo, fazendo com que as atividades mais dinâmicas do Nordeste, atreladas àquele “core”, também tivessem baixa performance, ou que surgissem atividades modernas e dinâmicas, todavia menos capazes de gerar aquelas articulações.

No período analisado, os dados apresentados demonstraram que o processo de desconcentração econômica do país foi mais intenso nas regiões Norte e Centro-Oeste do que foi na região Nordeste. Isso se deu, inclusive, nas fases de aceleração do crescimento, como foi o período 2005-2010. No Nordeste, seu ganho de participação deveu-se à base econômica herdada, que requer um esforço de crescimento maior do que naquelas duas grandes regiões. Esse desempenho fez-nos refletir se o crescimento econômico da região se tornou, de fato, menos integrado ao restante da economia brasileira ou se, apesar do que se aponta na literatura sobre o tema, essa hipótese ainda não se verificou.

Esse fenômeno, aliás, perpassa pela própria natureza e dinâmica do capitalismo contemporâneo e por suas transformações estruturais desde finais do século XX. Nesse sentido, a resposta para o caso do Nordeste depende do quanto o país ainda apresenta um aparelho

produtivo nacional organizado ou se a economia brasileira se reduziu a participação de determinados setores nas cadeias globais de valor.

Por sua vez, pudemos avaliar esse desempenho no âmbito interno da economia nordestina, com base nos níveis de atividade segundo a hierarquia das cidades do Nordeste. Com efeito, durante o período analisado, verificamos um crescimento caracterizado pela expansão urbana e do setor terciário, sobretudo, entre os anos de 2002 e 2019. Isso resultou numa maior diversificação do padrão de consumo e da renda regionais, condicionando a estrutura econômica e a dinâmica urbana no período. Esse comportamento fez com que houvesse relativa estabilidade na participação dos grupos de cidades no total da economia do Nordeste, cuja desconcentração ocorreu apenas na redução das Metrôpoles em direção aos núcleos de mais baixa hierarquia nas redes de cidades.

Cabe-nos, ainda, fazer algumas considerações sobre os resultados desta pesquisa. De uma maneira geral, visamos ampliar a compreensão sobre o conjunto de novas determinações da dinâmica urbano-regional do Nordeste. Tiveram destaque as considerações sobre a importância da dimensão do espaço urbano-regional dentro das análises da estrutura produtiva e da renda regionais. Nesse sentido, a investigação sobre a rede urbana do Nordeste trouxe novos elementos ao debate. Numa primeira aproximação, o caráter verticalizado da rede urbana do Nordeste diz respeito aos efeitos e/ou deficiências do processo de desenvolvimento nacional regionalmente integrado, que ocorreu entre os anos 1950 e 1980, no Brasil.

Nesse período, deu-se curso a um movimento de integração física e econômica do mercado interno, sem que, de fato, houvesse a devida correspondência com uma integração socioeconômica e espacial. Os principais ganhos econômicos da fase de maior aceleração do desenvolvimento nacional (1950-1980) mantiveram-se concentrados nas metrôpoles regionais, em especial, nas capitais estaduais. Na década de 1970, o avanço da ‘modernização conservadora’ forçou o deslocamento precoce da população no sentido rural-urbano. Já na fase neoliberal (1990-2020) de nosso desenvolvimento, as migrações ocorreriam em termos interurbanos e inter-regionais, tornando a urbanização brasileira ainda mais problemática.

A outra maneira de interpretar o que ocorre com as redes de cidades nordestinas refere-se à dispersão dos núcleos urbanos que ocorre pelo interior de todo o território nacional. Tais núcleos atuam como nós logísticos de deslocamento da produção e de mão de obra, mas, também de bens e serviços (públicos ou privados) para a satisfação de necessidades desses espaços. Não obstante, em sua dinâmica urbano-regional, os núcleos urbanos de menor porte

do Nordeste ainda precisam avançar num nível de divisão do trabalho que permita o maior adensamento, diversificação e complexidade da rede urbana.

Tal caráter da rede urbana nordestina nos coloca o desafio de saber os rumos de sua dinâmica urbano-regional, em face dos novos padrões de crescimento econômico, verificados nas últimas décadas. Essa questão se torna ainda mais urgente, quando o período mais recente – pós 2013 – responde por uma grave crise econômica e política no país, com forte reversão daquelas iniciativas que trouxeram maior grau de dinamismo à região. O cenário de forte ajuste fiscal recessivo que se desenhou desde meados da década de 2010, por exemplo, prejudica sobremaneira as cidades do interior do Nordeste. Isso nos sugere refletir sobre a atual agenda política nacional e como ela afetará (ou já afeta), nas próximas décadas, esse conjunto regional de cidades cujo desempenho depende do Estado como o principal promotor de dinâmicas, seja isoladamente ou junto a suas redes.

Desse modo, acreditamos que a tese pode contribuir com o avanço dos estudos sobre as questões regional e urbana brasileiras pela maneira em que **insere a rede urbana como escala privilegiada da análise econômica e urbano-regional**. Para tanto, existe uma série de questões ainda em aberto de nossa discussão. Uma dessas questões é a de que os esforços localistas de desenvolvimento possivelmente jogam um papel menor do que o esperado na constituição de hierarquias e dinamização do espaço urbano-regional. As cidades são, por isso, um elemento frágil na sua própria área de influência. Um exemplo diz respeito ao que ocorreu com as cidades médias do Nordeste – ou os seus centros regionais – que, embaladas pelo bom desempenho da região nos primeiros anos deste século, se tornaram "mais dinâmicas". Mas, isso não se deveu a processos endógenos e isolados, amparados pela expansão do setor terciário que se constitui nelas ou a partir delas. Do mesmo modo, não é o conjunto de funções centrais que elas passam a carregar consigo que as tornam mais ou menos dinâmicas.

Com efeito, embora as novas funções e responsabilidades dos centros urbanos sejam maiores, tanto os das capitais como os do interior, é notável a preponderância dos fatores macroestruturais e a dependência ainda grande que têm de elementos externos às suas dinâmicas regionais. Daí a necessidade de se pensar os fenômenos investigados em diferentes níveis de determinação econômico-espacial. Caso contrário, cria-se a falsa impressão de que tais cidades são as únicas protagonistas de seu próprio desenvolvimento, o que é um argumento falacioso e pouco sustentado pelas evidências.

Noutras palavras, em virtude de sua aquisição de centralidade, essas cidades passaram a ser atrativas para certos segmentos sociais, mas sem que tivessem se capacitado, de

fato, como áreas dinamizadoras do desenvolvimento. Isso porque situam-se em regiões que, devido a sua estrutura econômica, social e urbana, reforçam o quadro de desequilíbrios espaciais e de heterogeneidade.

Esse argumento nos remete à reflexão sobre o que foi o processo de urbanização brasileira, especialmente, na forma pela qual ela se deu sobre as diferentes regiões do país. Uma urbanização que, por sua própria natureza, condiciona o modo em que determinadas localidades crescem e se posicionam na rede urbana, cuja capacidade de cumprir papéis mais dinâmicos no desenvolvimento urbano-regional é bastante limitada. Daí ser insuficiente o seu papel na solução dos desequilíbrios estruturais, provenientes de uma conformação regional subdesenvolvida.

Sobre a rede urbana da região Nordeste, encontramos, justamente, essa estrutura a que nos referimos. O Nordeste ainda concentra a maior parte dos seus fluxos socioeconômicos na sua porção litorânea, com destaque para as suas três Metrópoles e as capitais estaduais. Nessas áreas se concentram os serviços mais especializados e, principalmente, a atividade industrial dos estados nordestinos. Por outro lado, existe uma quantidade de centros urbanos de médio e pequeno porte distribuídos pelo interior da região capazes de desempenhar funções importantes de intermediação. São funções que decorrem dos serviços que são ali ofertados e da articulação de todo o território do Nordeste com o estrato superior da rede urbana nacional.

REFERÊNCIAS

ABDAL, Alexandre. Trajetórias regionais de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: uma agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, E202005, pp. 1-21, 2020. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202005>

_____. Desenvolvimento regional no Brasil contemporâneo: para uma qualificação do debate sobre desconcentração industrial. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n. 2, pp. 107-126, jul., 2017. <http://dx.doi.org/10.25091/S0101-3300201700020006>

ACCIOLY, Luciano J. O. **Degradação do solo e desertificação no Nordeste do Brasil**. Disponível em: [Degradação do Solo e Desertificação no Nordeste do Brasil - Jornal Dia de Campo](#), sem data. Acesso em: 25 mai. 2022.

ALBAN, Marcus. O novo enigma baiano, a questão urbano-regional e a alternativa de uma nova capital. **Anais XI ENANPUR 2005**, Salvador, UFBA 2005. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/232.pdf>. Acesso em: 31 out. 2022.

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz. O rapto do sertão: a captura do conceito de sertão pelo discurso regionalista nordestino. **Revista Observatório Itaú Cultural**, n. 25, pp. 21-35, mai./nov., 2019. Disponível em: <https://portal-assets.icnetworks.org/uploads/attachment/file/100102/01-Durval.pdf>. Acesso em: 09 set. 2022.

_____. **A invenção do Nordeste e outras artes**. 5ª ed., São Paulo, SP, Cortez, 2011.

ALVES, Adriana M. **Políticas de desenvolvimento regional e rede de cidades no semiárido**: concentração, polarização e fragmentação. Tese (doutorado em Geografia), Brasília, DF, Universidade de Brasília, 2017.

ALVES, Adriana M.; ROCHA NETO, João Mendes. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, pp. 311-338, jul./dez., 2014. Disponível em: <https://www.revistappr.com.br/artigos/extra/59e5f257ada7d.pdf>. Acesso em: 24 set. 2022

AMITRANO, Cláudio. R. Um mapa setorial do emprego e dos salários a partir dos dados da Rais. **Texto para Discussão (IPEA)**, n. 2033, Brasília, DF, jan., 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3633/1/td_2033.pdf. Acesso em: 14 set. 2022

AMPARO, Paulo Pitanga do. Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil (Conferência). **Interações**, v. 15, n. 1, pp. 175-192, jan./jun., 2014. <https://doi.org/10.1590/S1518-70122014000100016>.

ARAÚJO, Denílson. S. **Dinâmica econômica, urbanização e metropolização no Rio Grande do Norte (1940-2006)**. Tese (doutorado em desenvolvimento econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas-SP, 2009.

ARAÚJO, Leonardo A.; LIMA, João Policarpo R. Transferências de renda e empregos públicos na economia sem produção do semiárido nordestino. **PPP - Planejamento e Políticas Públicas**, n. 33, p. 45-77, jul./dez., Brasília-DF, IPEA, 2009. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/153/168>. Acesso em: 25 out. 2022.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, P. F. et al. (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

_____. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (org.). Pacto Federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo, Perseu Abramo, 2013.

_____. Nordeste, nordestes: que Nordeste? In: ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro, p. 165-196, Revan Fase, 2000a [1995].

_____. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro, RJ, Revan Fase, 2000b [1999].

_____. Nordeste: herança de diferenciação, futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, pp. 7-36, jan./abr., 1997. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141997000100002>

BALANCO, Paulo; PINTO, Eduardo C.; BUSATO, Maria Isabel. Acumulação do capital, dimensões espaciais e desigualdades regionais brasileiras. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DO ESTADO DA BAHIA (Org.). **Desenvolvimento Regional**: análises do Nordeste e da Bahia. Salvador, v. 3, n. 30, p. 9-35, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2006. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1166&Itemid=284. Acesso em: 09 set. 2022.

BALTAR, Paulo; SOUEN, Jacqueline; CAMPOS, Guilherme. Emprego e distribuição da renda. In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (Org.) **Para além da política econômica**. São Paulo, SP, Unesp Digital, 2018.

BARBOSA, Nelson; PEREIRA DE SOUZA, José Antônio. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (orgs.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo, SP, Boitempo, 2010.

BARBOSA, Nelson. Dez anos de política econômica. In: SADER, E. **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo, SP, Boitempo, 2013.

BARROS, José R. Mendonça de; GOLDENSTEIN, Lídia. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 2 (66), p. 11-31, abr./jun., 1997. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/66-2.pdf>. Acesso em: 09 set. 2022.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Formação Econômica do Brasil de Celso Furtado: método, esquema analítico e projeto político. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 15, n. 27, p. 227-

261, jul./dez. 2020. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/532/pdf>. Acesso em: 07 nov. 2022.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA JR. Paulo Nogueira (org.). **Paulo Nogueira Batista: pensando o Brasil** (ensaios e palestras). Brasília, DF, Fundação Alexandre de Gusmão, 2009 [1994]. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/331-Paulo_Nogueira_Batista_Pensando_o_Brasil.pdf. Acesso em: 09 set. 2022.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina. **Estudos Avançados**, v. 10, n. 28, p. 129-197, dez., 1996. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141996000300007>

BELLUZZO, Luís Gonzaga de Mello. Prefácio à Formação Econômica do Brasil. In: FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. ed. 34, São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: uma expansão conceitual. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. especial, p. 729-747, dez., 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/F8mXfg5mkdfyjw5Y5bLXqyg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 09 set. 2022.

BOITO, Armando; SAAD-FILHO, Alfredo. *State, state institutions, and political power in Brazil*. **Latin American Perspectives Review**, v. 43, n. 2, pp. 190-206, jan., 2016. <https://doi.org/10.1177/0094582X15616120>

BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Nordeste 2022: estudos prospectivos (documento síntese)**. Fortaleza, CE, BNB/Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2014. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/s482-dspace/handle/123456789/775>. Acesso em: 09 set. 2022.

BRAGA, José Carlos; OLIVEIRA, Giuliano C.; WOLF, Paulo J. Whitaker; PALLUDETTO, Alex W. A.; DEOS, Simone S. *For a political economy of financialization: theory and evidence*. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. especial, pp. 829-856, dez., 2017. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3576/01Bragaetal.pdf>. Acesso em: 09 set. 2022.

BRAGA, José Carlos. Crise sistêmica da financeirização e a incerteza das mudanças. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 65, p. 89-102, 2009. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142009000100006>

_____. **Temporalidade da riqueza**: teoria da dinâmica da financeirização do capitalismo. Campinas: IE/Unicamp, 2000.

_____. O espectro que ronda o capitalismo. **Jornal Folha de São Paulo**, 01 de setembro de 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/9/01/mais/2.html>. Acesso em: 09 set. 2022.

BRANDÃO, Carlos A.; FERNÁNDEZ, Victor. R.; RIBEIRO, Luís Cesar. Dialogar com o Norte e refundar o pensamento crítico espacial latino-americano. In: BRANDÃO, C.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. (Org.). **Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para a América Latina**. Rio de Janeiro, Letras Capital / Observatório das Metrópoles, 2018. Disponível em: https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/escalas_espaciais2018.pdf. Acesso em: 09 set. 2022.

BRANDÃO, Carlos Antônio. As ausências e elos faltantes das análises regionais no Brasil e a proposição de uma agenda de pesquisa de longo prazo. **Texto para Discussão (IPEA)**, n. 2461, Rio de Janeiro, RJ, mar., 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9117>. Acesso em: 27 out. 2022.

_____. Anotações para uma geoeconomia política transescalar do subdesenvolvimento histórico-geográfico desigual na periferia do capitalismo: lições para a América Latina? In: BRANDÃO, C.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. (Org.). **Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para a América Latina**. Rio de Janeiro, Letras Capital / Observatório das Metrópoles, 2018.

_____. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. **Revista Política e Planejamento Regional**. v. 1, n. 2, p. 399-344, jul./dez., 2014. Disponível em: <http://www.revistappr.com.br/artigos/extra/552577c6e121f.pdf>. Acesso em: 09 set. 2022.

_____. Notas sobre a dimensão urbano-regional do desenvolvimento capitalista no Brasil. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DO ESTADO DA BAHIA (Org.). **Desenvolvimento Regional: análises do Nordeste e da Bahia**. Salvador, v. 3, n. 30, p. 37-52, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2006. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1166&Itemid=284. Acesso em: 09 set. 2022.

_____. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “jogo das escalas”. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DO ESTADO DA BAHIA (Org.). **Desigualdades Regionais**. Salvador, p. 9-37, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2004. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1166&Itemid=284. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós-2010**. Brasília, DF, MI / SDR, 2010. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/documents/10157/c5460640-8b23-43de-ba2a-1fd0ee391aa0>. Acesso em: 17 set. 2016.

BRITO, Fausto; SCHNEIDER, Raquel Aline. A população na cena política: o debate sobre as consequências do envelhecimento populacional. **Textos para discussão (Cedeplar)**, n. 572, Belo Horizonte-MG, Cedeplar/UFGM, 2018. Disponível em: <https://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20572.pdf>. Acesso em: 09 set. 2022.

BRITO, Fausto; PINHO, Breno A. T. D. de. Distribuição espacial da população, urbanização e migrações internas no Brasil. **Textos para discussão (Cedeplar)**, n. 524, Belo Horizonte-

MG, Cedeplar/UFMG, 2015. Disponível em:
<https://econpapers.repec.org/paper/cdptexdis/td524.htm>. Acesso em: 09 set. 2022.

BUAINAIN, Antônio Márcio; GARCIA, Junior Ruiz. Evolução recente do agronegócio no cerrado nordestino. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 23, n. 1, p. 166-195, ago., 2015. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/439>. Acesso em: 28 out. 2022.

CANO, Wilson. Brasil – construção e desconstrução do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 26, n. 2, pp. 265–302, ago., 2017.
<http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n2art1>

_____. (Des)industrialização e (Sub)desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, RJ, v. 9, n. 15, p. 139-174, 2014. Disponível em:
<http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/118>. Acesso em: 27 ago. 2022.

_____. **Introdução à Economia**: uma abordagem crítica. 3ª ed., São Paulo, Ed. Unesp, 2012a.

_____. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 21, n. especial, p. 831-851, dez., 2012b. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ecos/a/n6w4hPXK6zwZ3YJYTmQGjLJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 08 de setembro de 2022.

_____. **Ensaio sobre a crise urbana no Brasil**. Campinas-SP, Ed. Unicamp, 2011a.

_____. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. **RBEUR – Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, pp. 27-53, nov. 2011b.
<https://doi.org/10.22296/2317-1529.2011v13n2p27>

_____. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v.1, n.27, p.29-57, São Paulo, out., 2010. Disponível em: <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/905>. Acesso em: 14 set. 2022

_____. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 5ª ed. Campinas-SP, Unicamp, IE, 2007.

_____. Furtado: a questão regional e a agricultura itinerante no Brasil. In: CANO, Wilson. **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. Campinas-SP, Editora da Unicamp, 2002.

_____. **Soberania e Política Econômica na América Latina**. Unesp/Unicamp-Economia, São Paulo/Campinas, 2000.

_____. Base e superestrutura em São Paulo: 1886-1929. In: LORENZO, Helena de Carvalho; COSTA, Wilma Peres (org.). **A década de 1920 e as origens do Brasil moderno**. p. 235-254, São Paulo, Editora da Unesp, 1997.

_____. Algumas implicações espaciais da terceira revolução industrial no Brasil. In: GONÇALVES, M. F. (org.). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre, p. 123-132, Mercado Aberto, 1995.

_____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. São Paulo, Global/Unicamp, 1982.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lúcia G. Política industrial do governo Lula. In: MAGALHÃES, João Paulo de A. (Org.). **Governo Lula – essência e aparência: um balanço crítico**. Rio de Janeiro, RJ, Garamond, 2010.

CARDOSO DE MELLO, João Manoel. A contra-revolução liberal conservadora e a tradição crítica latino-americana. Um prólogo em homenagem a Celso Furtado. **Economia e Sociedade**, v. 6, n. 2, p. 159-164, dez., 1997. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643166>. Acesso em: 25 out. 2022.

_____. **O capitalismo tardio**. São Paulo, SP, Brasiliense, 1982.

CARMO, Roberto Luiz do; CAMARGO, Kelly C. M.; DIAS, Jaqueline L. Mudanças na estrutura etária e renda nos municípios brasileiros: efeitos recentes da transição demográfica. **Anais XVIII ENANPUR 2019**, Natal-RN, 2019. 26p. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais-sts>.

CARMO, Roberto Luiz do; CAMARGO, Kelly C. M. Dinâmica demográfica brasileira recente: padrões regionais de diferenciação. **Texto para Discussão (IPEA)**, n. 2415, Rio de Janeiro, RJ, set., 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=f8864705-a39e-4d46-900a-e6e12f80f900&highlight=WyJyb2JlcuRvliwiY2FybW8iXQ==>. Acesso em: 14 set. 2022

CARNEIRO, Ricardo. Globalização e inconvertibilidade monetária. **REP – Revista de Economia Política**, v. 28, n. 4(112), pp. 539-556, out./dez., 2008. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572008000400001>

_____. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX**. São Paulo, SP, Ed. Unesp / IE-Unicamp, 2002.

_____. Globalização financeira e inserção periférica. **Economia e Sociedade**, v. 8, n. 2, pp. 57-92, dez., 1999. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643136>. Acesso em: 10 set. 2022

CARVALHO, Cícero P. de O. O novo padrão de crescimento no Nordeste semiárido. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, n.3, pp. 160-184, jul./set., 2014. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/125/104>. Acesso em: 10 set. 2022

CENSO AGROPECUÁRIO 2017. **Resultados definitivos 2017**. Rio de Janeiro, RJ, IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73096>. Acesso em: 07 nov. 2022.

CENSO AGROPECUÁRIO 2006. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação: segunda apuração. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=261914>. Acesso em: 07 nov. 2022.

CENSO AGROPECUÁRIO 1995/1996. **Censo Agropecuário 1995/96**. Rio de Janeiro, RJ, IBGE, 1995. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=748>. Acesso em: 07 nov. 2022.

CEPAL – COMISSIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. **Población, territorio y desarrollo sostenible**. Santiago (Chile), Naciones Unidas / CEPAL, 2012. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/22425-poblacion-territorio-desarrollo-sostenible>. Acesso em: 13 nov. 2022.

_____. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006. Tendencias 2007 (relatórios anuais)*. Santiago (Chile), ago., CEPAL, 2007. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/19239>. Acesso em: 10 set. 2022.

CHANG, Ha-Joon. *Hamlet without the Prince of Denmark: how development has disappeared from today's 'development' discourse*. In: KHAN, S.; CHRISTIANSEN, J. (Org.). **Towards new developmentalism: market as means rather than master**. Routledge, Abingdon, 2010. Disponível em: <https://hajoongchang.net/wp-content/uploads/2012/01/HamletwithoutthePrinceofDenmark-revised.pdf>. Acesso em: 14 set. 2022

CHESNAIS, François. **Finance capital today: corporations and banks in the lasting global slump**. London, Brill, 2016.

CONTEL, Fábio Betioli. As finanças e o espaço geográfico: contribuições centrais da geografia francesa e da geografia brasileira. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 61, n. 1, p. 59-78, jan./jun., 2016. https://doi.org/10.21579/issn.2526-0375_2016_n1_art_3

CORRÊA, Roberto Lobato. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006.

_____. Dinâmica do espaço financeiro brasileiro. In: SCARLATO, F. C. et al (org.) *O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino-americano*. 2ª ed. São Paulo, Hucitec/Anpur, 1994.

COSTA, Fernando Nogueira. Interações entre componentes regionais do Sistema Bancário Nacional. **Geousp – espaço e tempo** (online), v. 21, n. 2, p. 425-442, ago., 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/134540/130349>. Acesso em: 31 out. 2022.

COUTINHO, Luciano; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Financeirização da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. **Economia e Sociedade**, v. 1, n. 11, p. 137-150, dez., 1998. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/482/04_LucBel.pdf. Acesso em: 09 set. 2022.

COUTINHO, Luciano; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. **Economia e Sociedade**, v. 1, n. 7, pp. 129-154, dez., 1996. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/452/05-UCBEL.pdf>. Acesso em: 09 set. 2022.

_____. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra. **Estudos Cebrap**, 23, p. 5-31, 1979.

CRUZ, Paulo R. Davidoff C. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. **Nova Economia**, v. 5, n. 1, pp. 121-144, 1995. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2287>. Acesso em: 15 set. 2022

CUNHA, José Marcos P. **Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina**. Santiago (Chile), Nações Unidas, CEPAL/CELADE, set., 2002. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7168-urbanizacion-redistribucion-espacial-la-poblacion-transformaciones>. Acesso em: 13 nov. 2022.

DANTAS, Joseney Rodrigues de Queiroz. **As cidades médias no desenvolvimento regional: um estudo sobre Pau dos Ferros (RN)**. 2014. 261f. Tese (doutorado), Natal-RN, UFRN, 2014.

DEDECCA, Claudio S. Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 25, n. 1, p. 94-111, jan./mar. 2005. <https://doi.org/10.1590/0101-35172005-1640>.

_____. Conceitos e estatísticas básicas sobre mercado de trabalho. In: OLIVEIRA, C. A. B. et. al. **Economia & Trabalho: textos básicos**. Campinas, SP, Unicamp, Instituto de Economia, 1998.

DINIZ, Clélio Campolina. A busca de um Projeto de Nação: o papel do território e das políticas regional e urbana. **Revista EconomiA**, v. 7, n. 4, pp. 1-18, dez., 2006. Disponível em: http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n4p1_18.pdf. Acesso em: 18 set. 2022

_____. **Capitalismo, recursos naturais e espaço**: análise do papel dos recursos naturais e dos transportes para a dinâmica geográfica da produção agropecuária e mineral no Brasil e seus efeitos no padrão regional brasileiro. 279 fls. Tese (doutoramento), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 1987.

EGLER, Claudio et al. Bases conceituais da rede urbana brasileira: análise dos estudos de referência. In: PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; FURTADO, Bernardo Alves (org.). **Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces**, Brasília, IPEA, 2011. 490p.

EGLER, Claudio. As escalas da economia: uma introdução à dimensão territorial da crise. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 53, n. 3, p. 229-245, jul./set., 1991. Disponível em: <https://www.rbg.ibge.gov.br/index.php/rbg/article/view/1052>. Acesso em: 12 nov. 2022.

FERNANDES, Florestan. Prefácio à Desenvolvimento econômico e evolução urbana. In: SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. São Paulo, Ed. Nacional/Ed. da USP, 1968. 378p.

FILGUEIRAS, Luís. **História do Plano Real**. São Paulo, SP, Boitempo, 2000.

FIORI, José Luís (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis-RJ, Vozes, 1999.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. Paz e Terra, São Paulo, 1998.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

GADELHA, Regina M. d'Aquino Fonseca. A Lei de Terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. **Revista História**, n.120, p. 153-162, São Paulo, jan./jun., 1989. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.v0i120p153-162>

GALVÃO, Antônio Carlos F. Por que apoiar políticas de desenvolvimento regional? Ideias sobre alguns dos dilemas atuais do desenvolvimento. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (org.). **Pacto Federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo, Perseu Abramo, 2013.

GONÇALVES, Reinaldo; BAUMANN, Renato; PRADO, Luis Carlos Delorme; CANUTO, Otaviano. **A nova Economia Internacional**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro, RJ, Campus, 1998.

GOMES, Gustavo Maia. **Velhas secas em novos sertões**: continuidade e mudanças na economia do semiárido e dos cerrados nordestinos. Brasília, DF, IPEA, 2001.

GOMES JUNIOR. Evaldo. **Fronteira e reestruturação produtiva na Amazônia Brasileira (2003-2013)**: um estudo sobre a mudança na hierarquia urbana do município de Araguaína (TO) na Amazônia Oriental. 2015. 107f. Dissertação de mestrado, Campinas-SP, Instituto de Economia/Unicamp, 2015.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Política fiscal e desoneração tributária no Brasil**. 2ª ed., Florianópolis, SC, Ed. UNESC / Insular, 2020.

GUDYNAS, Eduardo. *Inserción internacional y desarrollo latinoamericano en tiempos de crisis global: una crítica a la Cepal*. **D3E – Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad – América Latina / Observatorio de la Globalización**, n. 7, dez., 2009. Disponível em: <http://www.obela.org/system/files/ODG7GudynasRevisionCepal.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Mercado de trabalho no Nordeste – 2000-2010: avanços e desafios. In: GUIMARÃES, P. F. et al. (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2014.

_____. Antecedentes e evolução do Planejamento Territorial no Brasil. In: ARAÚJO, Tania Bacelar de (coord.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil**. Avanços e Desafios. Brasília, DF, IICA, 2010.

_____. Trajetória econômica de uma região periférica. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, p. 37-54, São Paulo, jan./abr., 1997. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141997000100003>.

_____. **O emprego urbano no Nordeste**: situação atual e evolução recente 1950/70. Recife, BNB, ETENE, GEDUR, 1976. 152p.

GUTTMANN, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. **Novos Estudos – CEBRAP**, v. 82, pp. 11-33, nov., 2008. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002008000300001>

HÁ 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios. **AGÊNCIA SENADO**, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em: 30 de jan. de 2021.

HARVEY, David. **O enigma do capital** e as crises do capitalismo. São Paulo, SP, Boitempo, 2011.

HERNANDEZ, Marisela Garcia. **Internacionalização produtiva e regressão estrutural do México na divisão internacional do trabalho (1995-2019)**. Tese (doutorado em desenvolvimento econômico), Campinas, SP, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2022.

HIRATUKA, Celio. Mudanças na estratégia chinesa de desenvolvimento no período pós-crise global e impactos sobre a AL. **Texto para Discussão (IE-UNICAMP)**, n. 339, mai., 2018. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3630/TD339.pdf>. Acesso em: 12 set. 2022

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 1 (146), p. 189-207, jan./mar., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/xn7cpQfVSGCZSxdDpbn5zTc/?lang=pt>. Acesso em: 08 set. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades: 2018**. Rio de Janeiro, IBGE, 2020a.

_____. **Regiões de influência das cidades 2018 – Nota Metodológica**. Rio de Janeiro, RJ, IBGE, 2020b.

_____. **Redes e fluxos do território**: gestão do território 2014. Rio de Janeiro, RJ, IBGE, 2014.

_____. **Divisão urbano regional do Brasil**. Rio de Janeiro, IBGE/Divisão de Geociência, 2013a. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_divisao_urbano_regional.shtm

_____. **Metodologia do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv81634.pdf>. Acesso em: 27 out. 2017.

_____. **Regiões de influência das cidades: 2007**. Rio de Janeiro, IBGE, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste**. Brasília, IPEA, 2001. 263p. (Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, 4)

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Comentários sobre o Regic 2007**. Curitiba, PR, IPARDES, 2009.

IRMÃO, José Ferreira; SAMPAIO, Yvone. Estrutura agrária, produção e emprego rural. In: JATOBÁ, Jorge (Org.). **Emprego no Nordeste 1950-1980: modernização e heterogeneidade**. Recife, PE, SUDENE / Editora Massangana, 1983.

JANNUZZI, Paulo R. de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 6ª ed., Campinas, SP, Alínea, 2017.

KAGEYAMA, Ângela Antônia. **Modernização, produtividade e emprego na agricultura: uma análise regional**. Tese (doutoramento), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 1985.

KREIN, José Dari; MANZANO Marcelo P. **Notas sobre a formalização: estudo de caso – Brasil**. Brasília, DF, Organização Internacional do Trabalho, 2014. Disponível em: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_248265/lang--es/index.htm. Acesso em: 10 set. 2022

LAMEIRAS, Maria Andréia Parente. Efeitos da população economicamente ativa sobre a taxa de desemprego – Nota técnica. **Carta de Conjuntura (IPEA)**, n. 21, p. 107-114, dez., 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4309>. Acesso em: 06 nov. 2022.

LAVINAS, Lena. América Latina: mínimos monetários em lugar da proteção social. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, v. 2, n. 8, pp. 18-27, nov., 2014. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/apresentacao-08/>. Acesso em: 10 set. 2022

_____. “Modelo social” em crise. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, v. 3, n. 18, pp. 31-38, abr., 2015. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/ajuste-fiscal-e-questao-social/>. Acesso em: 10 set. 2022

Lei de Terras. **Arquivo Nacional - Memória da Administração Pública Brasileira (MAPA)**, 2016. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/279-lei-de-terras>. Acesso em: 04 fev. 2021

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Luciano

(Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. 4ª ed., Campinas, SP, Instituto de Economia / Unicamp, 1998.

LOPES, António Simões. **Desenvolvimento regional**. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

MACEDO, Fernando César de. **Inserção externa e território**: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008). 2010. 302f. Tese de Livre Docência, Campinas-SP, Instituto de Economia/Unicamp, 2010.

MACEDO, Fernando César de; MORAIS, José Micaelson Lacerda. Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil: especialização regressiva e desconcentração produtiva regional. **INFORME GEPEC** (Impresso), v. 15, n.3, p. 82-98, 2011.

MACEDO, Fernando César de; PORTO, Leonardo Rodrigues. Evolução regional do mercado de trabalho no Brasil: apontamentos para a Polícia Nacional de Desenvolvimento Regional. **Texto para Discussão (IPEA)**, n. 2652, Rio de Janeiro, RJ, IPEA, abril, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10570>. Acesso em: 10 set. 2022.

_____. Existe uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil? **G&DR - Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 2, pp. 605-631, jan., 2018a. <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v14i2.3639>

_____. Proposta de atualização das tipologias da PNDR: nota metodológica e mapas de referência. **Texto para Discussão (IPEA)**, n. 2414, Brasília, DF, IPEA, setembro, 2018b. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8703>. Acesso em 10 set. 2022.

_____. Dinâmica regional brasileira: uma análise com base nos dados do PIB municipal (2002-2015). **RERUT – Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho**, v. 6, n. 2, pp. 52–69, 2017. <https://doi.org/10.21680/2316-5235.2017v6n2ID16703>

MARICATO, Ermínia. Cidades no Brasil: neo desenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, v. 1, n. 1, pp. 16-56, nov., 2013. Disponível em:

<https://revistapoliticassocialedesenvolvimento.files.wordpress.com/2014/10/revista01.pdf>. Acesso em: 11 set. 2022

MARTINE, George. Estado, economia e mobilidade geográfica: retrospectiva e perspectivas para o fim do século. **REBEP – Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 11, n. 1, pp. 41-60, jan./jun., 1994. Disponível em: <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/481>. Acesso em: 11 set. 2022.

MEDEIROS, Antônio José (Org.). **Piauí 2000-2013**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2014. (Coleção Estudos Estados Brasileiros). Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Piaui-web.pdf>. Acesso em: 11 set. 2022

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 3, pp. 381-400, jul./set., 2006. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rep/a/ckBJZnLqVSRyc8wSShkFqCh/?lang=pt>. Acesso em 17 jun 2022.

MINSKY, Hyman P. *The financial instability hypothesis: a restatement*. In: MINSKY, H.P. *Can it happen again?* Nova York, M. E. Sharpe, 1984.

MIRANDA, Humberto. A força inter-mediadora das cidades médias nas hierarquias urbanas: observações sobre o desenvolvimento urbano recente no Brasil. Seminário da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). *Anais...*, Salvador, SEI, 2014.

_____. Expansão da agricultura e sua vinculação com o processo de urbanização na região Nordeste/Brasil (1990-2010). *EURE - Revista de Estudios Urbanos Regionales*, v. 381, n. 114, pp.173-201, Santiago, Chile, mai., 2012. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200007>

_____. Questão agrária, território e meio ambiente no Brasil: os limites da transição para uma agricultura sustentável. *Economía, Sociedad y Territorio*, v. 9, n. 31, pp. 723-758, set./dez., 2009. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212009000300006. Acesso em: 10 set. 2022

_____. A questão ambiental na origem do problema agrário brasileiro e o caso da região Sul. *Economia e Sociedade*, v. 17, n. 2, p. 103-132, ago., 2008. <https://doi.org/10.1590/S0104-06182008000200005>.

MIRANDA, Humberto; GOMES JR. Evaldo. Urbanização reflexa: a emergência de arranjos urbanos intermediários no Brasil pós-1990. *EURE – Revista de Estudios Urbanos Regionales*, v. 43, n. 130, pp. 207-234, set., 2017. <http://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612017000300207>

MIRANDA, Humberto; MICHELLOTTI, Fernando; GOMES JÚNIOR, Evaldo. Crise e impasses estruturais na Amazônia brasileira: algumas notas sobre a problemática do avanço da fronteira pós-1970. In: SANTOS, Adroaldo Quintela et al (Org.). **Wilson Cano: a questão regional e urbana no Brasil**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo; Expressão Popular; ABED, 2021.

MIRANDA, Humberto; PORTO, Leonardo Rodrigues. A Região de Influência de Campinas (RIC) e suas transformações recentes (2000-2016). In: CAMPOS, Fábio A. *et al* (Orgs.). **Império, subdesenvolvimento e território: dimensões teóricas, históricas e empíricas**. Curitiba, PR, CRV / Campinas, SP, Unicamp, 2021. Disponível em: https://www.economia.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/centros-e-nucleos/imperialismo_subdesenvolvimento_e_territorio_dimensoes_teoricas_historicas_e_empiricas.pdf. Acesso em: 01 nov. 2022.

MONTEIRO NETO, Aristides. Federalismo e redistribuição intergovernamental de recursos no Brasil: um mapa da orientação federal na região Nordeste (2000/2015). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental (IPEA)**, v. 16, p. 11-17, jan./jun., 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7943>. Acesso em: 07 nov. 2022.

MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César N.; BRANDÃO, Carlos A. Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro, RJ, IPEA, 2017.

MONTEIRO NETO, Aristides; SILVA, Raphael; SEVERIAN, Danilo. Perfil e dinâmica das desigualdades regionais do Brasil em territórios industriais relevantes. In: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas** – volume 2. Rio de Janeiro, RJ, IPEA, 2020.

_____. A dinâmica territorial do emprego das aglomerações industriais na crise econômica recente (2015-2018). In: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Brasil, brasis: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI**. Brasília, DF, IPEA, 2021.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Geografia histórica do Brasil: capitalismo, território e periferia**. São Paulo, Annablume, 2011.

MORAIS, José Micaelson L.; MACEDO, Fernando César de.; LIMA JÚNIOR, Francisco do Ó. **Ceará: economia, urbanização e metropolização**. Crato, CE, RDS, 2014.

MORCEIRO, Paulo César; GUILHOTO, Joaquim J. M. Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo da manufatura brasileira. **Texto para Discussão (TD) NEREUS**, São Paulo, SP, jan., 2019. Disponível em: <http://www.usp.br/nereus/?txtdiscussao=desindustrializacao-setorial-e-estagnacao-de-longo-prazo-da-manufatura-brasileira>. Acesso em: 08 out. 2022.

MOURA, Rosa. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. 2009. 243f. Tese (doutorado), Curitiba-PR, Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFPR, 2009.

OLIVEIRA, Fábio Lucas P. **Desenvolvimento capitalista e trajetórias empresariais em Pernambuco**. Tese (doutorado em Desenvolvimento Econômico). 357 fls. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2014.

OLIVEIRA, Francisco de. **Noiva da Revolução / Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e conflitos de classe**. São Paulo, Boitempo, 2008.

_____. **Crítica à razão dualista**. São Paulo, SP, Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Carlos Alonso B. **Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado**. São Paulo, SP, Editora Unesp / Campinas, SP, Unicamp, 2003.

OSORIO, Jaime. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, Carla; OSORIO, Jaime (Org.). **Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência**. São Paulo, Boitempo, pp. 103-133, 2012.

PACHECO, Carlos Américo. **Fragmentação da nação**. Campinas-SP, Unicamp/IE, 1998.

PASTRE, Rafael. **Reprimarização do desenvolvimento**: o papel das principais agroindústrias brasileiras de soja na região Centro-Oeste (1994-2014). 2016. 164f. Dissertação de mestrado, Campinas-SP, Instituto de Economia/Unicamp, 2016.

PAULANI, Leda. A hegemonia neoliberal. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo *et al.* **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa**: palestras. Rio de Janeiro, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento / Caixa Econômica Federal, 2011.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo, Expressão Popular, 2011.

_____. Introdução ao método da teoria social. In: Conselho Federal de Serviço Social (CFESS); Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) (org.). **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília-DF, CFESS/ABEPSS, 2009.

PEDRÃO, Fernando. **A economia urbana**. Ilhéus-Ba, Editus, 2002.

PEREIRA, Luís. Urbanização e subdesenvolvimento. In: PEREIRA, Luís (org). **Urbanização e subdesenvolvimento**. 2ª ed. pp. 59-78, Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1973.

PEREIRA, Caroline Nascimento. Estrutura agrária no MATOPIBA: a partir do Censo Agropecuário de 2017. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, pp. 75-86, jul./dez., 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9662?mode=full>. Acesso em: 10 set. 2022

PIRES, Murilo José de Souza. O grau de heterogeneidade da estrutura agrícola da região Centro-Oeste segundo os censos agropecuários 1995, 2006 e 2017. **Texto para Discussão (IPEA)**, n. 2607, Brasília; Rio de Janeiro, IPEA, 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10304/2/td_2607_sumex.pdf. Acesso em: 10 set. 2022

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas de desenvolvimento humano do Brasil de 2013**. 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>. Acesso em: 01 out. 2018.

POLANYI, K. **A grande transformação**. Rio de Janeiro, Campus, 1980.

PORTO, Leonardo Rodrigues; MACEDO, Fernando César de. *Desempeño regional del mercado de trabajo formal en Brasil (2002-2018)*. **Semestre Económico**, v. 24, n. 56, pp. 299-323, jan./jun., 2021. <https://doi.org/10.22395/seec.v24n56a13>

PORTO, Leonardo Rodrigues; MIRANDA, Humberto. O sistema urbano da Bahia no contexto da emergência de novas hierarquias urbano-regionais. **RBEUR - Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, E202034, pp. 1-24, 2020. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202034>

_____. Novo padrão de crescimento e a hierarquia urbano-regional do Nordeste, Brasil, pós 1990. **Anais XVIII ENANPUR 2019**, Natal-RN, 2019. 26p. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais-sts>.

PORTO, Leonardo Rodrigues. **Vitória da Conquista e sua região: urbanização e dinâmica econômica no interior do Estado da Bahia (1840-2010)**. Vitória da Conquista, BA, Edições Uesb, 2022a.

_____. **Considerações sobre a dinâmica urbano-regional brasileira após 1990: entre a teoria, o método e a análise**. In: ENANPUR – ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. **Anais do ENANPUR**, 22 a 26 de maio de 2022, Blumenau, SC, PPGDR/FURB, ESC, 2022b. Disponível em: https://www.sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/arquivos/GT11_SEM_333_597_20211207152119.pdf. Acesso em: 18 set. 2022

_____. Espaço, economia e população: redes de cidades e a dinâmica urbano-regional recente do Estado do Piauí. **Anais do VI SEDRES – Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade**, 06 a 08 de dezembro de 2022. (no prelo)

_____. Componentes do (de)crescimento populacional dos municípios da área de influência de Vitória da Conquista (BA), entre os anos de 1991 e 2010. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, [S. l.], v. 18, n. 31, p. 97-114, 2021. <https://doi.org/10.22481/ccsa.v18i31.7866>

_____. **Urbanização e dinâmica econômica da rede urbana no estado da Bahia (1940-2010): o caso de Vitória da Conquista (BA)**. 2016. 164f. Dissertação de mestrado, Campinas-SP, Instituto de Economia/Unicamp, 2016.

PORTO, Edgard. **Desenvolvimento e território na Bahia**. Salvador, SEI/BA, 2003. (Estudos e Pesquisas, 61)

QUADROS, Waldir. Melhorias sociais no período 2004 a 2008. **Texto para Discussão (IE-UNICAMP)**, n. 176, Campinas, SP, IE-Unicamp, mai., 2010. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1806/texto176.pdf>. Acesso em: 11 set. 2022

_____. 2009 a 2012: heterodoxia impulsiona melhorias sociais. **Texto para Discussão (IE-UNICAMP)**, n. 230, Campinas, SP, IE-Unicamp, mai., 2014. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3344/TD230.pdf>. Acesso em: 11 set. 2022

REY, Hélène. *Dilemma not trillema: the global financial cycle and monetary policy independence*. **NBER Working Paper**, n. 21162, pp. 1-42, fev., 2018. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w21162/w21162.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

RIGOTTI, José Irineu Rangel. Dados censitários e técnicas de análise das migrações no Brasil: avanços e lacunas. In: CUNHA, José Marcos Pinto da. **Mobilidade espacial da**

população: desafios teóricos e metodológicos para o seu estudo. Campinas-SP, NEPO/Unicamp, 2011.

ROCHA, Leonardo C. As tragédias de Mariano e Brumadinho. É prejuízo? Para quem? **Caderno de Geografia**, v. 31, n. 1 (especial), p. 184-195, fev., 2021. <https://doi.org/10.5752/P.2318-2962.2021v31nesp1p184>

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. *The growth model of PT governments: a furtadian view of the limits of recent Brazilian development*. **Latin American Perspectives**, v. 47, n. 1(230), pp. 100-114, jan., 2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0094582X19891700>. Acesso em: 10 set. 2022.

SAMPAIO, Daniel Pereira. **Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil**. Tese (doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2015.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. 4ª ed., São Paulo, SP, Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

_____. **A urbanização brasileira**. 5ª ed., São Paulo, Ed. USP, 2005 [1993].

_____. **Manual de Geografia Urbana**. São Paulo, Hucitec, 1981.

SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano F. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990. **Economia e Sociedade**, v. 11, n. 1 (18), pp. 63-94, jan./jun., 2002. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/536/03-Sarti%20e%20Laplane.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. Notas sobre a desaceleração rudimentar da economia brasileira. In: EARP, F. S.; BASTIAN, E. F.; MODENESI, A. M. (Org.). **Como vai o Brasil?** A economia brasileira no terceiro milênio. Rio de Janeiro, RJ, Imã Editorial, 2014.

SERFATI, Claude. *Transnacional corporations as financial groups*. **Work Organisation, Labour & Globalisation**, v. 5, n. 1, p. 10-38, 2011. Disponível em: <https://www.scienceopen.com/hosted-document?doi=10.13169/workorglaboglob.5.1.0010>. Acesso em: 10 set. 2022.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana:** análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. São Paulo, Ed. Nacional/Ed. da USP, 1968.

SOUZA, Ronie Cleber de. **O papel do gasto público na interiorização do urbano no semiárido nordestino:** o caso de Pau dos Ferros-RN e de sua região após 2000. 2019. 192f. Tese (doutorado), Campinas-SP, Instituto de Economia/Unicamp, 2019.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. O desafio metodológico da abordagem interestelar no estudo de cidades médias no mundo contemporâneo. **CIDADES**, v. 3, n. 5, p. 143-157, jan., 2006. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/12786>. Acesso em: 31 out. 2022.

SUGIMOTO, Thiago Noronha. **Padrões de desenvolvimento e inserção diferenciada da Ásia e da América Latina na divisão internacional do trabalho contemporânea**. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2017.

SVAMPA, Maristella. “*Consenso de los commodities*” y lenguajes de valoración en America Latina. **Revista Nueva Sociedad**, n. 244, pp. 30-46 mar./-abr., 2013. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>. Acesso em: 10 set. 2022.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia americana. In: Tavares, M.C. e Fiori, J.L (Org.) **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. 2ª ed. Vozes, Petrópolis, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. O capital financeiro e a empresa multinacional. **Temas de Ciências Humanas**, v. 9, pp. 113-114, 1980.

_____. Uma reflexão sobre a natureza da inflação contemporânea. In: TAVARES, M. C. **Desenvolvimento e desigualdade**. Organizado por Vanessa Petreli Correa; Monica Simioni. Rio de Janeiro, IPEA, (1984[2011]).

TAVARES, Maria da Conceição; METRI, Mauricio. A geoeconomia do império e as mutações do capital: os dois ciclos de expansão econômica dos Estados Unidos no final do século XX. **Revista de Economia Política**, v. 40, n. 1, p. 3-21, jan./mar., 2020. <https://doi.org/10.1590/0101-31572020-3043>

VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 15, p. 3-17, jun., 1997. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6533/7/PPP_n15_Guerra.pdf Acesso em: 20 de nov. 2021.

VIGNOLI, José Rodriguez. *Intensidad e impacto redistributivo territorial de la migración interna en América Latina: tendencias y desafíos*. **Conyuntura Demografica**, n. 3, p. 85-89, 2013. Disponível em: http://coyunturademografica.somede.org/wp-content/plugins/coyuntura_demografica/DEMOGRAFICA/ARTICULOS/PUB-2013-03-044.pdf. Acesso em: 13 nov. 2022.

WERNER, Deborah. Rodadas de neoliberalização, provisão de infraestrutura e “efeito-China” no Brasil pós-1990. **EURE (Santiago)**, v. 46, n. 139, p. 143-162, 2020. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612020000300143>

APÊNDICE

Este Apêndice foi elaborado com o intuito de discutir sobre as mudanças na classificação dos níveis de centralidade urbana do Nordeste, conforme realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por meio do projeto Regiões de Influência das Cidades (REGIC). Para tanto, fizemos uma discussão metodológica sobre os tipos de análises empreendidas nas REGIC's e a importância de complementar esses tipos de levantamentos com outras perspectivas que deem conta do caráter dinâmico de uma rede urbana (ver seção 1.3, Capítulo 1).

Esse caráter mais dinâmico que a rede urbana apresenta também explica o motivo de não termos utilizado, apressadamente, a nova classificação apresentada pela REGIC-2018, publicada em 2020, embora estivéssemos sempre fazendo menção ao longo do texto da tese. Isso porque, para seu uso amplo conforme a nossa proposta metodológica, precisaríamos nos valer de um conjunto de dados consolidados que ainda não estão disponíveis, como é o que ocorreria se o novo Censo Demográfico já tivesse sido realizado. Com efeito, partimos da premissa que a estrutura da rede urbana se relaciona com a maneira pela qual as atividades do setor terciário estão dispostas pelo território nordestino. De fato, são essas atividades que permitem identificarmos e qualificarmos as características e tendências da rede de cidades, servindo como indicadores de centralidade, constituindo hierarquias.

A. Nota Metodológica sobre os indicadores de centralidade urbano-regional

O procedimento analítico a ser realizado neste Apêndice começou a ser elaborado por nós no período do mestrado, quando discutíamos o caso específico da área de influência de Vitória da Conquista, na Bahia (PORTO, 2016), cuja discussão metodológica também pode ser vista em Porto (2022a). A proposição que nos move, nesse aspecto, é a de entender o sentido qualitativo das mudanças na composição das atividades econômicas – particularmente, do setor terciário – que lhes dá um caráter dinâmico e pode ser percebido pelos condicionantes da hierarquia urbano-regional. Em outros termos, Porto (2022a) sugeriu que:

[...] a questão que se deve enfrentar consiste em captar corretamente os processos relacionados aos ganhos e perdas da hierarquia urbano-regional, em diferentes áreas

do país, mas sobretudo nas áreas não metropolitanas de maior ou menor densidade econômica e demográfica. [...] No caso da REGIC, a classificação hierárquica das cidades acabou se tornando o principal produto da pesquisa a ser manejado pelos diversos pesquisadores. Contudo, é importante reiterar que o uso dessa classificação acaba por meramente fixar as cidades como apêndices de uma rede urbana já consolidada com seu estrato superior. Nessa medida, as investigações deixam de salientar o caráter mais dinâmico que as cidades exercem na rede, conforme as metodologias utilizadas (PORTO, 2022a, p. 169-170).

Dessa forma, o que buscamos destacar é o caráter dinâmico dos núcleos urbanos, que também se manifesta pela perda ou acúmulo de funções e, portanto, de centralidade (PORTO, 2016). Com base nesse parâmetro, vamos comparar a hierarquia urbano-regional estabelecida aí com outros dois levantamentos feitos pelo IBGE: a) o levantamento anterior ao de 2007, realizado ainda em 1993 e publicado no ano 2000, a REGIC-1993; b) e a publicação mais recente, que levantou dados para o ano de 2018 e foi divulgada em 2020, a REGIC-2018 (IBGE, 2000; 2008; 2020a).

Trata-se, portanto, de observar a rede urbana sob uma perspectiva sincrônica em três momentos diferentes, que coincidem com o recorte temporal desta tese. Com isso, pretendemos conhecer como vem se modificando a classificação da hierarquia das redes de cidades do Nordeste e a importância relativa de suas cidades principais nos espaços (sub)regionais onde estão situadas. O detalhamento das respectivas metodologias do IBGE justifica a nossa adoção de uma variável qualitativa comum entre os três levantamentos, que funcione como uma *proxy* da capacidade de gestão ou de comando sobre o território que é exercida a partir das cidades¹⁵⁷.

Estamos falando do nível de hierarquia urbana das cidades segundo o grau de centralidade apresentado em cada levantamento, convertida essa centralidade por um ordenamento da hierarquia – isto é, do mais alto nível até os graus mais baixos. Ademais, convém recordar que não só as metodologias têm diferenças marcantes como a nomenclatura e classificação utilizadas não têm correspondências imediatas entre as REGIC's¹⁵⁸.

¹⁵⁷ O primeiro entre esses fatores diz respeito à noção de gestão do território, pois remete à dimensão da capacidade de comando que os agentes econômicos têm a partir de determinados lugares sobre as suas respectivas áreas de influência. De acordo com o IBGE (2014, p. 10), essa capacidade é uma dimensão imaterial da organização espacial, pois incorpora “ordens, hierarquias, informações, poder e dinheiro” de forma multilocalizada, seja por influência do Estado ou pela ação dos agentes privados, via mercado.

¹⁵⁸ Por exemplo, não podemos tratar como a mesma coisa uma cidade que tinha grau de relacionamento “forte para médio” na REGIC de 1993, com uma nova classificação de Capital Regional obtida nas REGIC's posteriores. Em vez disso, comparamos o nível de hierarquia correspondente à classificação obtida em cada uma das pesquisas publicadas. Não obstante, o próprio IBGE (2000, p. 25) chegou a associar os critérios para os níveis de centralidade adotados em 1993 com o que considerava o padrão hierárquico das cidades àquela época (ver Quadro 4 da publicação do IBGE).

De acordo com as pesquisas do IBGE (2020a), a rede urbana brasileira tem um caráter *policêntrico*, cuja configuração atual constitui-se numa hierarquia que parte da Grande Metrópole Nacional somada às demais metrópoles. Em conjunto, a influência ou alcance desses grandes centros urbanos ocorre sobre a quase totalidade do território nacional, além de serem por elas que se verificam as principais ligações internacionais. Essa hierarquia, no entanto, chega ao seu nível mais baixo, onde estão as pequenas cidades – os centros locais – de porte reduzido e cujas tarefas ou funções alcançam apenas o seu entorno imediato, quase sempre circunscrito à própria área do município.

Entre os centros locais e as metrópoles estaria um amplo e diverso conjunto de centros urbanos com diferentes classificações, tamanhos e funções, cujo alcance permite articular em rede as pequenas cidades com o estrato superior da rede urbana, o que define as suas respectivas áreas de influência.

Na elaboração das duas últimas REGIC's, a capacidade de comando sobre o território foi observada pelo levantamento da presença de determinados órgãos do setor público – ao nível da União, isto é, de órgãos federais – e das sedes das maiores empresas do país. Com isso, o IBGE (2008; 2014; 2020a) assumia que o conjunto de decisões tomadas por esses agentes era capaz de afetar a dinâmica do espaço em que estavam inseridos, o que inclui as suas áreas de influência. Em seguida, o IBGE realizou estudos complementares que permitissem identificar centros urbanos especializados não abarcados pelo critério da gestão do território. Isso consistiu no levantamento de uma lista de equipamentos e serviços que configuravam a hierarquia dos núcleos urbanos.

Para nós, esses estudos complementares é que permitem a comparação das REGIC's de 2007 e 2018 com a do ano de 1993. Com efeito, a REGIC-1993 privilegiava, em sua análise, o papel das cidades e das redes de cidades para viabilizar determinados fluxos socioeconômicos e na organização dos elementos fixos que interagiam com esses fluxos. Sua preocupação era identificar as funções centrais das cidades segundo sua complexidade ou pela intensidade da procura por determinados serviços ali localizados. A centralidade das principais cidades, nesse caso, era mensurada de maneira indireta, conforme a interação que apresentavam com as demais (IBGE, 2000; 2008).

Tal procedimento corresponderia – resguardadas as especificidades – à segunda etapa dos levantamentos feitos em 2007 e em 2018. Com efeito, após a classificação feita com base na gestão do território, as REGIC's desses anos investigavam as ligações entre as cidades, buscando definir as áreas de influência e entender como as redes de cidades se articulavam pelo

território (IBGE; 2008; 2020a). Os núcleos urbanos identificados como centros de gestão do território, nesse momento, eram investigados com dados secundários e, de maneira indireta, apareciam na relação com as demais cidades por meio de amplo rol de relacionamentos que estabeleciam entre si.

De qualquer forma, com a utilização dos demais indicadores escolhidos para esta tese, teremos contornado o problema da comparação, permitindo uma análise intertemporal mais adequada. Com efeito, uma vez identificadas as mudanças nos níveis de centralidade (ou padrões de hierarquia) das cidades, recoloca-se o problema de como lidar com classificações homólogas em áreas com diferentes condições econômicas e sociais. Ou, ainda, a necessidade de captar ao nível da hierarquia urbano-regional os fatores que influenciam as diferentes dinâmicas econômico-espaciais e que podem vir a afetar as hierarquias. Para lidar com isso, optamos por utilizar algumas das fontes de dados que serviram de base para a elaboração das REGIC's – em vez de usar a própria classificação – porém, buscando avaliar a sua mudança ao longo do tempo.

Nesse sentido é que buscamos operacionalizar algumas variáveis numa perspectiva diacrônica. O método proposto busca identificar os movimentos que permitiram os ganhos e perdas de centralidade junto a algumas das variáveis utilizadas para chegar a essa centralidade (PORTO, 2016). Tais movimentos, além disso, conformam as estruturas dessas redes de cidades – horizontais ou verticalizadas –, podendo servir de reforço às antigas centralidades ou para o surgimento de novos papéis funcionais e/ou novas centralidades (PORTO, 2016).

Com isso, analisaremos o volume do ativo financeiro dos municípios, obtidos através do Banco Central do Brasil (BCB). Esse indicador também segue a metodologia das REGIC's que considera como ativo financeiro das agências bancárias a soma das Operações de Crédito e das Aplicações Interfinanceiras de Liquidez, de Títulos e de Valores Mobiliários nos respectivos balancetes¹⁵⁹ das agências. Nossa análise considera como nível de centralidade o volume do ativo em cada centro urbano e a participação que este centro apresenta no total do ativo financeiro da região ou do país. Além de observarmos a posição hierárquica das cidades, é possível também avaliarmos as taxas de crescimento anual do ativo financeiro, atribuindo também uma perspectiva temporal que nos permite associar o desempenho das cidades com a sua dinâmica econômica e financeira.

¹⁵⁹ Esses balancetes são divulgados pelo BCB por meio do levantamento chamado de Estatística Bancária por Município (ESTBAN). O volume do ativo financeiro é dado pela soma dos verbetes 120, 130 e 160 em cada balancete.

O procedimento retoma, ainda, um campo de investigação sobre os espaços financeiros regionais, conforme realizado por autores como Corrêa (1994) e Contel (2016), identificando as regiões que, em termos de circulação financeira, encontram-se mais dinâmicas ou mais estagnadas (PORTO, 2016). Costa (2017), por sua vez, havia chamado a atenção para o fato de que as operações de crédito e as aplicações financeiras consistem nas duas formas com as quais os agentes bancários alocam os recursos disponíveis, para que esses não fiquem ociosos sem receber juros. Para nós, o conhecimento do movimento de expansão dessas operações pelo território – sobretudo, as de crédito – consiste num caminho importante para se discutir as diferentes dinâmicas regionais e urbanas do país.

No intuito de sintetizarmos o que foi exposto, segue abaixo a forma como procedemos com a construção e a análise dos indicadores relacionados:

- a. **Classificação na hierarquia urbana:** a classificação é construída pelo próprio IBGE e avaliada pela presença de órgãos públicos e privados que desempenham funções de gestão – no caso das duas últimas REGIC's – e/ou pelo número de relações estabelecidas com outros núcleos da hierarquia urbana – comum às três REGIC's consideradas. Para sua análise, tomamos os dados das pesquisas Regiões de Influência das Cidades (REGIC) dos anos de 1993, 2007 e 2018, que nos permitem conhecer o comportamento dos níveis de hierarquia entre as cidades ao longo do período analisado¹⁶⁰. A análise comparativa nos permite verificar a capacidade de comando que as cidades têm sobre o território e/ou pela rede de cidades que têm nesses núcleos seu principal centro de articulação;
- b. **Volume do ativo financeiro:** consiste no valor total do ativo financeiro das agências bancárias de cada município, disponibilizado pelos balancetes divulgados por meio da Estatística Bancária dos Municípios (ESTBAN), junto ao BCB. O indicador abordará o período que tem início no ano de 1994 até o ano de 2021. Além de indicar o nível de centralidade urbana, a análise do volume do ativo financeiro nos permite também aprofundar sobre a dinâmica financeira dos distintos espaços do Nordeste. Para tanto, também avaliaremos o número de agências e de instituições bancárias, bem como a disponibilidade e as características das operações de crédito.

¹⁶⁰ Exercício semelhante foi realizado por Moraes, Macêdo e Lima Jr. (2014) para o caso do Estado do Ceará e pelo Ipardes (2009) para o caso da região Sul do Brasil.

1. Evolução da classificação dos centros urbanos do Nordeste (1993, 2007 e 2018)

De acordo com o IBGE (2020b), podemos considerar a rede urbana como uma estrutura estável no tempo, isto é, que sofre poucas alterações no decorrer dos anos. Por sua vez, as modificações podem ser decorrentes de um conjunto amplo de fatores, específicos a cada caso, relacionadas às dinâmicas econômicas nacional ou regional, às tendências históricas observáveis (vide o exemplo de Brasília, DF), a alguns exemplos singulares – como projetos econômicos de grande envergadura –, às alterações de infraestrutura de transporte, às questões migratórias etc. Do nosso lado, pensamos que algumas mudanças menores também podem estar relacionadas à maneira pela qual o dado é captado na metodologia do IBGE¹⁶¹, isto é, são modificações de forma e não de fundo.

Essa estabilidade estrutural da rede urbana apontada pelo IBGE (2020b, p. 30) demonstra-se pelo número relativo de cidades que mantiveram a classificação entre as REGIC's de 2007 e de 2018. Com efeito, 86,1% das cidades brasileiras tinham a mesma classificação nos dois levantamentos, enquanto apenas 2,9% dos municípios brasileiros perderam posição na hierarquia urbana, caindo apenas um nível. Por sua vez, somente 7 cidades tiveram queda com mais de um nível hierárquico, enquanto 485 cidades elevaram seu nível, representando uma cifra próxima de 10% do total de cidades, com a maior parte ascendendo apenas um nível.

Para visualizarmos as mudanças recentes e a estrutura atual da rede urbana do Nordeste, na Tabela I apresentamos a classificação das cidades brasileiras e nordestinas segundo seus níveis de hierarquia urbana nas três últimas REGIC's realizadas pelo IBGE. É possível observarmos que as mudanças na distribuição das cidades segundo sua hierarquia foram mais expressivas entre a REGIC-1993 e a REGIC-2007, o que também reflete as diferenças metodológicas entre uma e outra. Já entre as REGIC's dos anos de 2007 e 2018, com metodologias semelhantes, houve menos modificações, embora tenham sido relevantes.

Com efeito, entre o ano de 1993 e o ano de 2018, o número de cidades que ocupam o mais alto nível de centralidade na hierarquia urbana passou de 9 para 15, quando eram 12 no ano de 2007. No primeiro levantamento, estavam as aglomerações urbanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Recife, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia, consideradas pelo mais alto grau de interações com suas respectivas regiões de influência (nível

¹⁶¹ Indicamos a consulta à Nota Metodológica da REGIC-2018 que, além de explicar detalhadamente os procedimentos adotados para a elaboração da pesquisa, discute, caso a caso, as mudanças verificadas nos níveis de centralidade entre os anos de 2007 e 2018 (IBGE, 2020b).

máximo). Já no ano de 2007, a cidade de Brasília foi elevada à categoria de Metrópole Nacional e foram incorporadas as cidades de Belém, PA e de Manaus, AM, de modo que a região Norte do país passou a ter cidades classificadas no mais alto nível da hierarquia urbana. Isso significa que na região pode ter se reduzido a influência que era exercida por outras metrópoles, situadas muito distantes de seu território, como era (ou ainda é) o caso de São Paulo.

Tabela I - Classificação dos centros urbanos, segundo os níveis de hierarquia, para o Brasil e Região Nordeste, nos anos de 1993, 2007 e 2018

Classificação dos centros	Níveis de hierarquia		Brasil			Nordeste		
	1993	2007/2018	1993	2007	2018	1993	2007	2018
Metrópole	Máximo	G. M. Nacional		1	1		-	-
		Metrópole Nacional	9	2	2	3	-	-
		Metrópole		9	12		3	3
Capital Regional (CR)	Muito forte	A		11	9		6	6
		B	24	20	24	6	4	5
	Forte	C	35	39	64	9	8	10
Centro Sub-regional (CS)	Forte p/ médio	A	108	85	96	27	25	22
	Médio	B	141	79	256	31	26	66
Centro de Zona (CZ)	Médio p/ fraco	A	195	192	147	52	53	35
	Fraco	B	250	364	251	71	112	100
Centro Local (CL)	Muito fraco	-	3.733	4.472	4.037	-	1.495	1.436
Total de centros			4.495	5.274	4.899	-	1.732	1.683

Fonte: IBGE - Pesquisas Regiões de Influência das Cidades (REGIC), 1993, 2007 e 2018.

Sobre essa questão, devido à ausência de cidades tidas como Metrópoles, a REGIC-1993 (IBGE, 2000) havia demonstrado que a metrópole paulistana exercia influência direta sobre as redes de cidades do Norte do país, da região Centro-Oeste, além das redes secundárias comandadas pelas cidades de São Luís, MA e Teresina, PI, no Nordeste. Evidenciava-se, então, uma estrutura mais verticalizada da rede urbana em diversas porções do território nacional, apesar da manifestação de seu caráter policêntrico. Para nós, ficava também demonstrado o menor grau de interação das áreas de influência das duas capitais nordestinas com o restante dessa região, fator que se modificou nas últimas três décadas, como atestam os dados das REGIC's posteriores.

Essas modificações também aparecem em outras porções do território nacional. Na REGIC-2018, por exemplo, outras três aglomerações foram incorporadas à condição de Metrópoles, tais foram os casos de Vitória, ES, Florianópolis, SC e de Campinas, SP. Esse último caso, aliás, apresenta um caráter novo porque Campinas forma com outros municípios

de seu entorno o único aglomerado urbano reconhecido como Metr pole que não exerce a função de capital estadual.

Com efeito, a condição de Campinas nos ajuda a ilustrar alguns aspectos importantes da metodologia do IBGE, pois trata-se de uma área cujos processos de metropolização já são bem antigos (MIRANDA e PORTO, 2021), mas que são agora aparece na REGIC como uma metrópole. Isso porque, nas REGIC's, as Metr poles não são consideradas por suas dinâmicas intraurbanas, mas pelo papel que exercem como “cabeças de rede”¹⁶² (IBGE, 2020a). Além de concentrarem as principais funções de gestão do território – dadas pela presença ativa dos órgãos do setor público e das sedes das empresas privadas –, ali se d  um amplo conjunto de relações e alto volume de fluxos decorrentes do seu papel como cidade primaz ou cabeça de rede. Daí que, no caso de Campinas, SP, embora lhe falte a função específica da gestão pública do território, verifica-se a ampliação dos seus fluxos e o reforço da atuação dada pelo setor privado, com a localização das sedes de empresas de grande porte e de atuação nacional (MIRANDA e PORTO, 2021).

Temos, então, que o Arranjo Populacional (AP) de São Paulo, SP situa-se no topo da hierarquia urbana do país cujo nível de centralidade a permite atuar como a Grande Metr pole Nacional, conforme demonstrado pela REGIC-2018 (IBGE, 2020a). Em seguida, os AP de Rio de Janeiro, RJ e de Brasília, DF estão classificados como Metr poles Nacionais, como já eram classificados desde o ano de 2007. Além dessas, complementam o topo da hierarquia urbana nacional outras 12 (doze) Metr poles no ano de 2018, distribuídas pelo território nacional.

Dentre as Metr poles, destacamos aquelas situadas na região Nordeste: Fortaleza, CE, Recife, PE e Salvador, BA cujas áreas de influência correspondem ao total da região que estamos investigando nesta tese. A forma histórica de ocupação dessa região, seu processo de urbanização e, em especial, o movimento de industrialização e de integração produtiva que se deu ao longo do século XX possibilitou que as três aglomerações urbanas passassem a desempenhar funções metropolitanas ainda muito cedo – desde pelo menos fins dos anos 1960.

¹⁶² De acordo com Nota Metodológica do IBGE para a REGIC-2018 (IBGE, 2020ab, p. 18), compreende-se como cabeças de rede os “*elos finais de uma rede urbana, de modo que todos os centros urbanos do País terminam por se direcionar a pelo menos uma Metr pole direta ou indiretamente, mesmo que passem por diversas Cidades como intermediárias nesse caminho*”. Desse modo, se nós ordenarmos uma rede hierárquica entre as cidades, fazendo um recorte que parta do pequeno município – classificado como Centro Local, com nenhuma influência sobre outras cidades e é influenciado pelas cidades de níveis intermediários –, passaremos pelos diversos níveis intermediários e na ponta teremos uma Metr pole, que lidera, comanda e coordena uma área de influência relativamente extensa.

No entanto, isso ocorreu na forma de uma “desconcentração concentrada”, ou seja, sem um correspondente desenvolvimento do conjunto regional sob sua influência.

No grupo seguinte, imediatamente inferior às Metrôpoles, estão as chamadas Capitais Regionais (CR). Em comparação com o ano de 1993, eram apenas dois grupos, categorizados como Muito Forte e Forte, representado por 59 cidades no país, das quais 15 estavam no Nordeste. Já nas REGIC's posteriores, encontramos o nível mais elevado classificado como CR-A, no qual foram classificadas as capitais estaduais da região Nordeste (6 cidades) não pertencentes ao nível metropolitano, tanto para a REGIC-2007 como a REGIC-2018. Há, aqui, uma diferença importante em relação ao ano de 1993, quando as cidades que figuravam na classificação de Muito Forte eram Teresina, PI, São Luís, MA, João Pessoa, PB – capitais estaduais – e Feira de Santana, BA, Caruaru, PE e Campina Grande, PB – posteriormente reclassificadas¹⁶³ como Capitais Regionais B (CR-B).

Nota-se, portanto, que, nas duas últimas REGIC's, as demais capitais estaduais da região Nordeste integravam – junto com as três metrôpoles – o que seria o estrato mais elevado da rede urbana regional. No entanto, devemos lembrar que, em sua maior parte, as capitais estaduais já vêm apresentando dinâmicas metropolitanas próprias, ainda que estejam classificadas como CR-A¹⁶⁴. Não obstante, essa classificação deve-se, principalmente, ao fato de que elas estão subordinadas a algumas das aglomerações classificadas no primeiro grupo (Metrôpoles), diferenciando-se dessas pelo menor porte e conjunto de funções desempenhadas.

Por sua vez, verificamos o aumento do número de cidades classificadas como CR-B, entre os levantamentos de 2007 e 2018. No Brasil, existiam 11 CR-B em 2007 e 9 no ano de 2018, cuja alteração decorreu da redução das três cidades que passaram a ser classificadas como Metrôpoles em 2018 e da nova classificação de Ribeirão Preto, SP, que ascende a este grupo – era CR-C em 2007. Já na região Nordeste, eram 4 CR-B no ano de 2007 e 5 no ano de 2018, decorrente da ascensão de Caruaru, PE e do arranjo populacional (AP) Juazeiro do Norte-Crato-

¹⁶³ O dado demonstra, por um lado, um alto dinamismo dessas cidades do interior do Nordeste, que lhes permitia um grau de centralidade maior do que os das capitais estaduais do Rio Grande do Norte (Natal), Alagoas (Maceió) e Sergipe (Aracaju), nos anos 1990. Por outro lado, também reforça a diferença metodológica entre as REGIC's, dado que a função de gestão do território não era considerada no levantamento de 1993.

¹⁶⁴ Ver, por exemplo, o trabalho de D. Araújo (2009) sobre a experiência de Natal, no Rio Grande do Norte, e sua dinâmica metropolitana. Embora, aqui, essa metrópole não é tomada no sentido que é dado pela metodologia da REGIC, diferente do que ocorreu, recentemente, com Campinas, SP, Vitória, ES e Florianópolis, SC, conforme observamos.

Barbalho, CE que passam do nível C para Capital Regional B. Enquanto isso, Campina Grande, PB teve movimento inverso, isto é, passou de CR-B em 2007 para CR-C em 2018.

Mas a principal mudança apresentada por esse grupo na região Nordeste consiste na reclassificação das cidades de Itabuna e de Ilhéus, na Bahia. No ano de 2007, elas eram consideradas como uma única Área de Concentração Populacional (ACP), isto é, uma aglomeração urbana que desempenhava as funções de CR-B. Já no ano de 2018, identificou-se que as cidades possuíam dinâmicas e exerciam articulações sobre o território nas quais podiam ser tomadas como centralidades separadas e, com isso, passaram a ser classificadas de maneira desagregada: Itabuna como CR-B e Ilhéus como CR-C.

Por sua vez, a região Nordeste terá maior estabilidade no número de cidades cuja classificação equivale às Capitais Regionais C (CR-C). Eram 9 cidades nesse grupo em 1993 – isto é, com nível Forte de articulação urbano-regional –, 8 no ano de 2007 e 10 na última classificação da REGIC, em 2018. No país, esses números foram, respectivamente, de 35, 39 e 64, cujo comportamento demonstra a expansão do número de cidades intermediárias com maior capacidade de articulação em suas áreas de influência. Esse é um desempenho que fica mais evidente no grupo dos Centros Sub-regionais.

Com efeito, no nível imediatamente inferior aos da CR na hierarquia urbano-regional, estão os núcleos urbanos que desempenham atividades menos complexas de gestão do território e apresentam áreas de influência de menor extensão, classificados como Centros Sub-regionais (CS) (IBGE, 2020a; 2008). Os CS se dividem nos níveis A e B e/ou têm capacidade de articulação de Forte para Médio ou Médio, na metodologia de 1993 (IBGE, 2000). No ano de 2018, o Brasil apresentava 96 cidades como CS-A e 256 cidades como CS-B, o que revela uma enorme expansão em relação ao ano de 2007, embora já fosse um grupo numeroso no ano de 1993, com 108 CS-A e 141 CS-B. Ou seja, um amplo conjunto de cidades intermediárias de pequeno porte ampliou a sua capacidade de articulação sobre o território.

Já na região Nordeste, encontramos 22 CS-A e 66 CS-B, no ano de 2018, cujas mudanças em relação aos anos de 1993 e 2007 decorrem de elementos bastante diversos. Tanto para o Nordeste como para o Brasil, a expansão da quantidade de CS, como um todo, significa que, nessa escala da rede urbana, as cidades (pequenas ou médias) cresceram em importância relativa, adquiriram funcionalidades e passaram a articular outras cidades menores. Essas cidades, portanto, mantêm suas influências relativas sobre o território, compartilhando com os núcleos hierarquicamente superiores algumas funções de articulação econômico-espacial da região Nordeste. Em suma, elas são elementos estruturantes da organização desse território,

cujo argumento visa a destacar a sua importância, sobretudo, quando observadas conforme o papel que desempenham nos subespaços regionais em que estão localizadas.

Seguindo o rol da hierarquia urbano-regional brasileira, no próximo nível estão os Centros de Zona (CZ), também divididos em A e B. Junto com os Centros Locais (CL), essas cidades figuram entre os menores níveis de centralidade e ocupam o menor escalão da rede urbana. Com efeito, os CZ são núcleos urbanos de menor porte e atuação restrita às suas áreas de influência imediatas. Isso não quer dizer, contudo, que não desempenhem funções regionais relevantes, sobretudo, nas diferentes áreas do interior da região Nordeste. De acordo com Porto e Miranda (2019), em decorrência da estrutura vertical da rede urbana nordestina, o relativo isolamento (ou distanciamento geográfico) dessas cidades com outros centros urbanos de maior porte faz com que elas assumam papéis e funções que não costumam ser assumidos por este nível hierárquico em outras partes do território nacional.

No Brasil, vamos encontrar 147 CZ-A e 251 CZ-B, para o ano de 2018, das quais, respectivamente, 35 e 100 estão localizadas na região Nordeste. Nota-se, portanto, que 68% de todos os CZ existentes no país estão localizados na região Nordeste, o que reforça o argumento apresentado no parágrafo anterior. Conforme apontamos, nessa região, pequenas localidades assumem funções cada vez mais relevantes, de acordo com as necessidades e características dos subespaços regionais em que estão situadas. Vale observar, também, que houve redução da quantidade de CZ entre os anos de 2007 e de 2018, mas, nesse caso, em função do crescimento dos CS – ou seja, nesse período, vários CZ reforçaram-se e elevaram a sua importância regional, passando a figurar como CS¹⁶⁵.

Por fim, os CL formam o maior conjunto de núcleos urbanos do Nordeste, constituindo-se em pequenas cidades com centralidade e atuação que não extrapolam os limites municipais, cujo tamanho individual da população é bastante reduzido. Com isso, são cidades que não possuem outros municípios em sua área de influência, servindo apenas aos seus habitantes locais. Esse, aliás, é o principal motivo pelo qual os centros urbanos são classificados nesse nível. Ao tomarmos o Estado do Piauí como estudo de caso, verificou-se uma redução no número de cidades classificadas como CZ-B, entre os levantamentos feitos pelo IBGE em 2007 e em 2018 (PORTO, 2022c), que foram reclassificados como CL. Isso se deu, porque entre as duas pesquisas essas cidades deixaram de apresentar outro município em sua área de influência.

¹⁶⁵ Como dissemos, anteriormente, os casos individuais estão detalhados na Nota Metodológica da REGIC-2018 (IBGE, 2020b). Nos microdados da REGIC-2018 estão listadas a classificação das cidades em cada um dos três levantamentos, com a limitação que a base considera os municípios de 2018.

Nesse sentido, podemos afirmar que sua perda de centralidade teve um caráter mais formal e funcional, conforme sugerimos no início desta Nota. Ou seja, estamos nos referindo a cidades que deixaram de atender diretamente a outra municipalidade, mas, não necessariamente apresentaram perda de dinamismo ou de relevância regional. Isso se explica pela forma em que essa informação é coletada pelo IBGE, num questionário respondido por três informantes. Seus resultados encontrados, portanto, precisam ser complementados com investigações *in loco* e com dados quantitativos que verifiquem essas mudanças de fluxos, sugeridas pelas respostas do questionário.

Podemos citar o caso de Pau dos Ferros, RN, que se tornou o exemplo mais conhecido e um dos mais emblemáticos da capacidade de articulação de uma pequena cidade no interior do Nordeste. Destacam-se os trabalhos de Dantas (2014) e de Souza (2019) a respeito desse município, que possuía menos de trinta mil habitantes, mas com 92,2% de grau de urbanização, no ano de 2010, cuja classificação como Centro Sub-regional pelo REGIC-2007 revelava uma posição ‘elevada’ na hierarquia urbana, tendo sofrido uma redução na REGIC-2018. Contudo, mais do que indicar a “força dinâmica” desta cidade, sua posição alude para as condições socioeconômicas de sua região, onde um centro de pequeno porte acaba assumindo importantes funções de intermediações, sem revelar, no entanto, a sua real capacidade de comando ou de dinamização da área em que está inserida.

O movimento contrário ocorreu com a cidade de Luís Eduardo Magalhães, na Bahia, cuja classificação passou de CL para CS-B, entre os levantamentos de 2007 e 2018, ou seja, um salto de 3 níveis hierárquicos. Em termos metodológicos, a única mudança verificada foi a existência de um município – Taguatinga, TO – que passou a integrar a área de influência de Luís Eduardo Magalhães. Pensamos que esse ganho de centralidade também é mais formal que real. Não porque essa cidade não tenha ascendido em importância desde a emancipação do município na década de 1990, mas porque essa dinâmica já estava lá e foi preciso apenas a inclusão de um município em sua área de influência para que desse o salto em sua hierarquia urbana. Com isso, a REGIC aponta que Luís Eduardo Magalhães reparte com Barreiras, BA (CR-C) algumas funções importantes de articulação do oeste baiano, ao mesmo tempo que também se integra à rede de cidades comandadas por Brasília, DF (Metrópole nacional).

Estas ponderações a respeito dos níveis de centralidade das cidades brasileiras e da constituição de diferentes dinâmicas urbano-regionais ajudam a entender o uso das REGIC’s para o caso do Nordeste nesta tese.

2. Centralidade dos núcleos urbanos do Nordeste a partir da atividade bancária

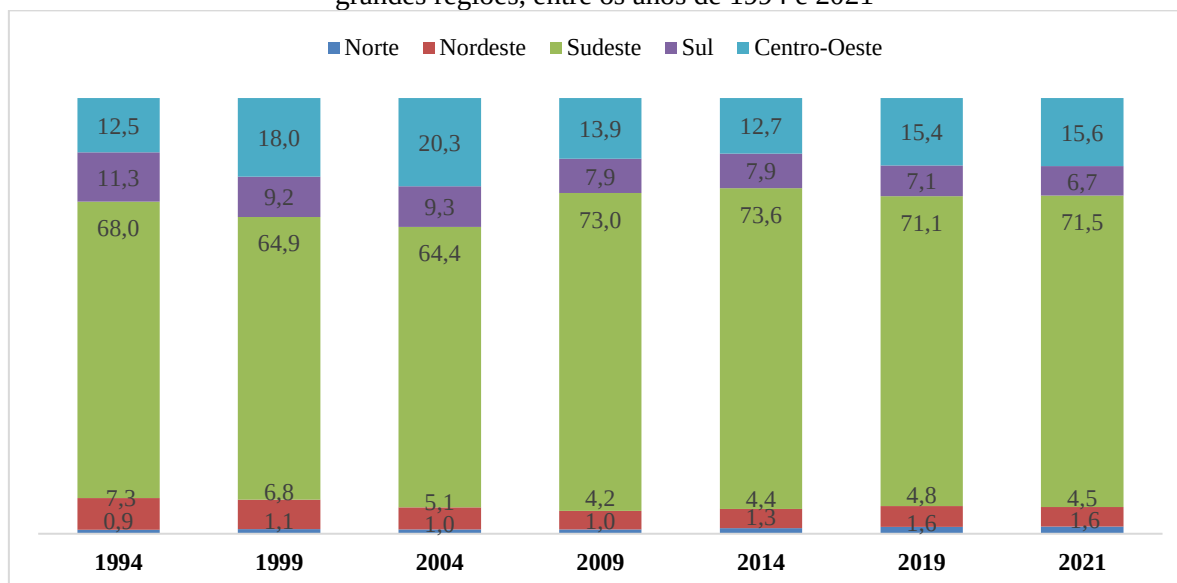
A atividade bancária é um componente especial da hierarquia urbano-regional porque, embora seja um serviço presente em todo o território nacional, tende a se concentrar nos espaços mais bem dotados de infraestrutura física e social, com mais ampla diversificação e densidade econômica e demográfica (IBGE, 2008). Do ponto de vista da gestão do território, as sedes das principais instituições financeiras do país estão localizadas no estrato superior da rede urbana. Já do ponto de vista da dinâmica do espaço financeiro, Corrêa (1994) apontou para o movimento de *concentração-dispersão* da estrutura territorial das finanças após as reformas realizadas nos anos 1960, que provocaram, de um lado, a redução do número de instituições e a ampliação de seu poder de mercado e, de outro, elevou-se o número de agências pelo território.

Verificou-se, então, a ampliação do comando hierárquico dos grandes centros urbanos – principalmente, a partir da metrópole paulistana – e um maior alcance da rede bancária em todo o território nacional. Esse fator teria se acentuado em função das reformas dos anos 1990, não obstante, podemos verificar que isso se deu com características diferenciadas em termos da sua dinâmica urbano-regional (PORTO, 2016).

No Gráfico I podemos verificar a distribuição geográfica do volume do ativo financeiro, entre os anos de 1994 – após a estabilização monetária – e o dado mais recente, de 2021. Verifica-se maior concentração do ativo financeiro das agências bancárias na região Sudeste, que passa de 68% do total, em 1994, para 71,5% no último ano. As grandes regiões perdedoras foram o Nordeste e o Sul do país, que passaram, respectivamente, de 7,3% do total para 4,5% e de 11,3% para 6,7%, em quase 30 anos. Por sua vez, elevaram participação as regiões Norte (de 0,9% para 1,6%) e Centro-Oeste (de 12,5% para 15,6%).

Mas, esse desempenho geral tem condicionantes históricos e regionais importantes. A região Sudeste vinha perdendo participação relativa nos primeiros anos da série, e só volta a crescer a partir de 2009, influenciada pelos eventos da crise financeira internacional do ano anterior, que provocou um movimento de reconcentração do crédito e, principalmente, de valores mobiliários. Esse movimento condicionado pela retração do crédito também se manifesta no refluxo da região Centro-Oeste que, em função da maior expansão da produção agropecuária, chegou a representar 20,3% do ativo financeiro do país, em 2004, caindo para 13,9% em 2009, um ano particularmente difícil para este setor, com a escassez mundial das operações de crédito.

Gráfico I - Participação relativa (%) do volume do ativo financeiro no Brasil, segundo as suas grandes regiões, entre os anos de 1994 e 2021



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB) / Estatística Bancária por Municípios (ESTBAN), 1994-2021.

Já os dados da Tabela II permitem-nos entrever o desempenho do volume do ativo financeiro dentro da região Nordeste, ao nível das unidades da federação. No período analisado, o destaque negativo corresponde ao Estado da Bahia, que reduziu sua participação no total da região em -22,4 pontos percentuais (p.p.), entre os anos de 1994 e 2021. A mudança se explica pela falência do antigo Banco Econômico ainda no ano de 1995, que era a instituição bancária privada mais antiga do país, cuja liquidação implicou na recomposição de seus ativos. Já no ano de 1999, foi a vez do Banco do Estado da Bahia (Baneb) ser privatizado – adquirido pelo Banco Bradesco S/A –, também provocando essa perda de participação, dado que a gestão do ativo financeiro agora ocorria fora daquele estado.

Tabela II - Participação relativa (%) no total do volume do ativo financeiro da região Nordeste, segundo as unidades da federação, entre os anos de 1994 e 2021

Estados do Nordeste	Volume do ativo financeiro (%)						
	1994	1999	2004	2009	2014	2019	2021
Maranhão	4,0	6,1	6,8	5,0	7,2	8,0	9,0
Piauí	1,8	3,6	3,0	3,2	4,2	5,2	5,5
Ceará	14,4	17,5	32,8	19,0	24,8	28,7	25,2
Rio Grande do Norte	3,1	4,1	3,3	4,3	6,2	6,3	6,3
Paraíba	3,1	4,4	4,1	4,2	6,0	6,4	6,6
Pernambuco	23,7	16,3	16,9	30,2	17,7	13,8	15,0
Alagoas	3,8	3,7	3,0	3,4	4,5	4,7	4,7
Sergipe	1,6	3,4	3,5	4,1	5,1	5,5	5,6
Bahia	44,5	41,0	26,5	26,7	24,4	21,4	22,1

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB) / Estatística Bancária por Municípios (ESTBAN), 1994-2021.

Por sua vez, o Estado de Pernambuco teve redução de -8,7 p.p., nesses 27 anos, passando de 23,7% do total do Nordeste em 1994 para 15% em 2021, refletindo numa melhora no quadro regional da distribuição do ativo financeiro, dado que a Bahia concentrava, em 1994, 44,5% do total desse ativo no Nordeste, passando para 22,1% no ano de 2021. Assim, os demais sete estados da região apresentaram melhora na distribuição do ativo financeiro, cujo destaque positivo corresponde ao Estado do Ceará, que avançou 10,7 p.p. no total da região, em quase 30 anos. Em função de seu desempenho, o Ceará passou a representar a maior parcela do volume do ativo financeiro entre todos os estados do Nordeste, detendo 25,2% no ano de 2021, seguido pela Bahia (22,1%) e Pernambuco (15%).

O Estado do Maranhão manteve-se estável na quarta colocação, mas com aumento expressivo de sua participação relativa no total do ativo, quando representava apenas 4% em 1994, passando para 9% em 2021. Já os Estados de Alagoas, Piauí e Sergipe apresentaram as menores participações, com valores relativos de 4,7%, 5,5% e 5,6%, respectivamente, no ano de 2021, porém com ganhos relevantes no período.

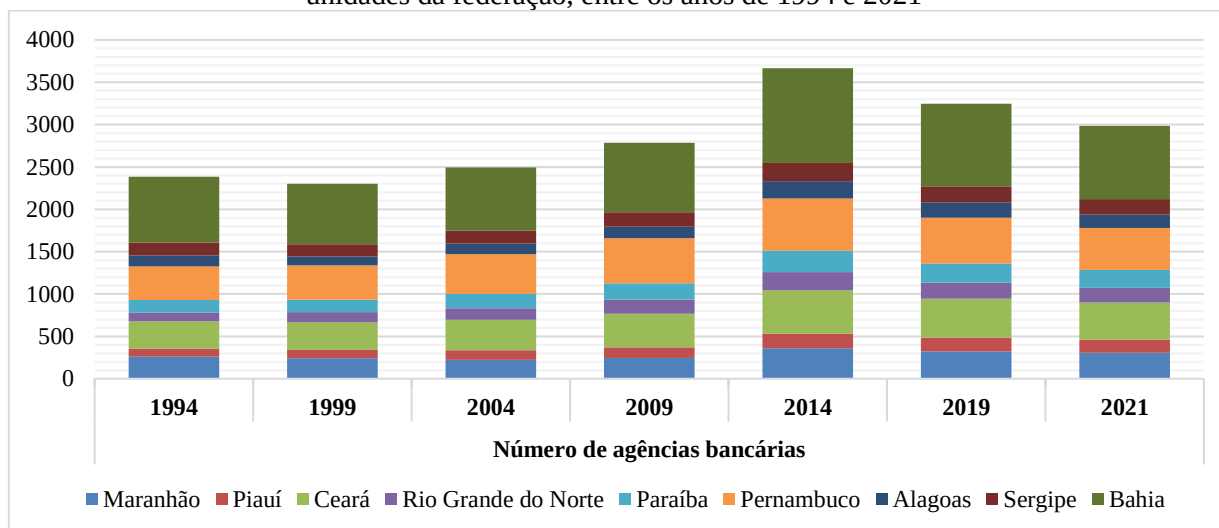
Antes de avançarmos na análise da distribuição do ativo financeiro pela rede urbana do Nordeste, é importante destacar a evolução do número de agências durante o período analisado. No Gráfico II, visualiza-se que, após uma redução entre 1994 e 1999, houve um movimento de expansão no número de agências bancárias em toda a região Nordeste, entre os anos de 1999 e 2014, impulsionado pelo bom desempenho da economia regional no período. Após o ano de 2014, o movimento é de queda acentuada, acompanhando a retração econômica do país e da região, além de mudanças tecnológicas e institucionais que levaram a uma reorganização do setor bancário¹⁶⁶. O Nordeste passou de 2.385 agências bancárias em 1994 para 3.665 no ano de 2014, reduzindo para 2.984 no ano de 2021.

O Estado da Bahia liderou o crescimento entre os anos de 1999 e 2014, com 405 novas agências em 15 anos, um aumento de mais de 50%, fechando esse período com 1.119 agências, ampliando sua participação relativa no total regional. Todavia, no subperíodo seguinte, a Bahia teve a maior redução no número de agências bancárias, fechando o ano de 2021 com 865 agências. Em função dessa queda acentuada, o estado baiano perdeu o posto de maior crescimento do número de agências para o Estado do Ceará que, conquanto tenha tido

¹⁶⁶ Vale recordarmos que, logo após ao golpe de 2016, o novo governo federal anunciou o fechamento de centenas de agências do Banco do Brasil, sob o argumento de aumentar a sua competitividade via redução de custos. A maior parte dos funcionários da instituição receberam a notícia pela matéria veiculada no telejornal dominical Fantástico e chegaram, no dia seguinte, sem função nas agências onde trabalhavam ou sem agências onde trabalhar.

um crescimento inferior entre os anos de 1999 e 2014 – com 188 novas agências –, não verificou uma queda tão acentuada no subperíodo 2014-2021, quando fecharam apenas 75 agências.

Gráfico II - Evolução e distribuição do número de agências bancárias da região Nordeste, segundo as unidades da federação, entre os anos de 1994 e 2021



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB) / Estatística Bancária por Municípios (ESTBAN), 1994-2021.

Essa reconfiguração do setor bancário após 2014, verificada não apenas na região Nordeste, pode ter uma influência direta na maneira como o volume do ativo financeiro se distribui pelo território. Isso porque o redirecionamento dos fluxos de pessoas e de empresas que buscam por esses serviços dependerá de onde essas agências foram fechadas. Dito de outro modo, se a quantidade de agências fechadas ocorre nas maiores cidades, como as Metrôpoles e Capitais Regionais, espera-se que ocorra apenas uma recomposição da oferta de serviços financeiros no conjunto de agências restantes. Porém, se o fechamento ocorre nos centros de mais baixa posição na hierarquia urbana – especialmente onde exista apenas uma agência – a recomposição pode significar a busca por esses serviços em outros lugares.

Na Tabela III, podemos verificar como isso se deu no âmbito da rede urbana do Nordeste. De início, destacamos uma relevante desconcentração do volume do ativo financeiro segundo os níveis de hierarquia urbano-regional. No ano de 1994, as três Metrôpoles nordestinas concentravam 73,1% de todo o ativo financeiro regional, passando para 42,2% no ano de 2021. Podemos verificar que o maior ganho de participação se deu entre as Capitais Regionais, que passaram de 16,5% no ano de 1994 para 32,6% em 2021, bastante influenciado pelo desempenho das demais capitais estaduais da região, classificadas como Capital Regional A. Os três níveis inferiores também ganharam participações relevantes, traduzindo um movimento de maior bancarização da população brasileira, cujos efeitos regionais ainda são pouco avaliados.

Tabela III - Participação relativa do volume do ativo financeiro e do número de agências bancária na rede urbana da região Nordeste, segundo os níveis de hierarquia urbano-regional – 1994 a 2021

Níveis de hierarquia urbana	Volume do ativo financeiro (%)				Quantidade de agências (%)			
	1994	2004	2014	2021	1994	2004	2014	2021
Metrópole	73,1	63,9	48,7	42,2	25,2	26,8	24,7	24,7
Capital Regional	16,5	22,0	29,9	32,6	19,9	21,2	21,3	23,0
Centro Sub-regional	3,4	4,6	6,5	8,3	14,5	13,9	13,8	15,8
Centro de Zona	3,5	4,9	6,4	8,0	9,9	8,8	7,7	9,4
Centro Local	3,6	4,7	8,5	8,9	30,5	29,2	32,5	27,0

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB) / Estatística Bancária por Municípios (ESTBAN), 1994-2021.

Do ponto de vista da oferta desses serviços, verificamos maior estabilidade na disposição do número de agências bancárias pela rede urbana regional. No ano de 1994, 25,2% das agências do Nordeste estavam situadas em uma das suas três Metrópoles. Dez anos depois, no ano de 2004, após um movimento de expansão do número de agências bancárias, sua concentração era ainda maior, com 26,8% do total. Depois disso, sua participação começa a cair, fechando o ano de 2021 com 24,7% das agências bancárias do Nordeste. Nesse mesmo período, as Capitais Regionais elevaram a sua participação na quantidade de agências, passando de 19,9% do total do Nordeste em 1994 para 23% no ano de 2021.

Em resumo, verificou-se a alta concentração da atividade bancária nas principais cidades do Nordeste, embora tenha havido um movimento favorável de desconcentração deste setor. Após o ano de 2014, essa desconcentração se arrefeceu, resultado da retração da atividade econômica e da reconfiguração do setor bancário, que promoveu o fechamento de agências bancárias por todo o território, em que a redução dos Centros Locais pode indicar um redirecionamento dos fluxos socioeconômicos rumo às cidades de maior posição na hierarquia urbana.