

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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







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

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

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

Desejamos a todos(as) uma ótima leitura!

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

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