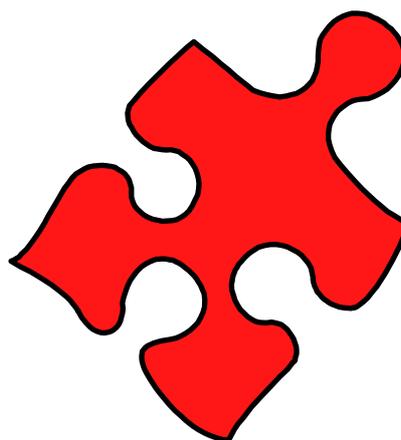
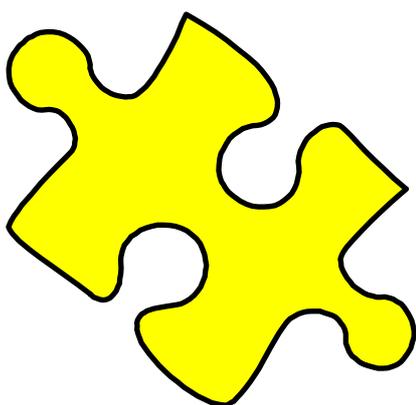


**O PAPEL DE UMA UNIDADE PRODUTIVA DE REFINO DE  
PETRÓLEO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: a  
construção de uma agenda colaborativa e inclusiva.**



**O PAPEL DE UMA UNIDADE PRODUTIVA DE REFINO DE  
PETRÓLEO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: a  
construção de uma agenda colaborativa e inclusiva.**

Monografia apresentada ao  
departamento de Coordenação e  
Controle das Empresas Estatais do  
Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão, concorrendo a  
6ª Edição do Premio DEST.

Brasília – DF, 2010

## **Sumário**

- 1. Considerações iniciais**
- 2. Breve discussão conceitual sobre desenvolvimento**
- 3. Estado e economia no Brasil: uma breve revisão histórica**
- 4. Resultados espaciais do processo de desenvolvimento**
- 5. O amalgama da desigualdade produzida pelo Estado brasileiro**
- 6. A nova Agenda do Desenvolvimento Regional no Brasil**
- 7. Integração de políticas e inclusão social: o caso de Bacabeira -  
MA**
- 8. Considerações finais**

## **Resumo**

O presente trabalho sinaliza para uma proposta de desenvolvimento planejado, com base no território, a partir da implantação de uma unidade de refino da PETROBRÁS no município de Bacabeira/MA. Traz uma discussão conceitual do desenvolvimento, bem como de uma revisitação histórica do processo no Brasil e da participação do estado, via políticas públicas capitaneadas pelas empresas estatais federais. Procura entender em que medida essa intervenção do Estado foi capaz de oferecer bases à economia moderna do país, mas também, de produzir grandes desigualdades regionais. Esse cenário histórico e o novo momento econômico, político e social vivenciado pelo país nos últimos oito anos, o direcionam para um novo ciclo de desenvolvimento, mais inclusivo, que passa pela co-responsabilização dos agentes nos territórios. Para tanto, deve-se pensar uma agenda estratégica que faça parte do projeto nacional, mas também de “escolhas” particularizadas nos sub-espacos onde se instalam grandes obras ou grandes projetos estruturantes, como é o caso em tela. A realização do trabalho necessitou de aporte teórico metodológico, mas também, de uma pesquisa histórica sobre o papel do Estado e das empresas estatais. Para entender as particularidades mencionadas, foi necessária uma caracterização da localidade e do seu entorno, mas, sobretudo, do setor de refino de petróleo, a fim de entender seus efeitos para frente e para trás. Assim, o trabalho apresenta o ponto de partida de uma metodologia de planejamento territorial com base em estudos técnicos feitos para outras áreas impactadas por grandes investimentos, bem como por relatórios que apontam os desdobramentos da economia do petróleo nas regiões. Não se trata de um trabalho conclusivo, mas propositivo, em que cabem muitas outras questões e aperfeiçoamentos.

## **1. Considerações iniciais**

A trajetória da sociedade brasileira foi (e tem sido) marcada por relações de dependência com o Estado. Isso seria natural se considerássemos os segmentos sociais mais necessitados e suas limitações de acesso aos bens e serviços elementares.

No entanto, essa relação vai além e em alguns momentos, chega a se magnificar e ganhar mais expressão do que todo o restante, quando o Estado passa a intervir e atuar nas áreas econômicas do país, sobretudo na produção e dotação de infra-estrutura.

Embora exista uma produção significativa sobre a atuação do Estado sobre a economia, tem faltado uma abordagem mais verticalizada do alcance sócio-espacial dos efeitos dessas intervenções; ou seja, investigações que tratem dos fluxos que se originam dessas atividades, os quais muitas vezes passam ao largo do “olhar” dos estudos acadêmicos.

O debate teórico pontua esse artigo, que pretende não esgotar a temática; mas trazer uma contribuição no sentido de demonstrar como essa intervenção do Estado brasileiro – via empresas estatais e políticas estruturantes -, possibilitou uma configuração espacial marcada pelas desigualdades.

É também uma revisitação histórica, que dá margem a outros debates sobre os distintos momentos de expansão do Estado brasileiro e seu papel no processo de crescimento/desenvolvimento do país. Não se trata de um estudo cronológico, mas de uma seqüência que possibilita inferências outras que não estão no presente trabalho.

Para realizar o ensaio, foram resgatadas leituras referentes a Economia do Setor Público, bem como outros teóricos que ofereceram relevantes contribuições na construção do artigo.

No entanto, o debate teórico ficaria esvaziado de importância se não complementado por dados e informações, que foram utilizadas e extraídas de documentos oficiais do governo federal e de outras instituições que tratam da temática de forma direta.

O artigo estrutura-se em um breve debate teórico sobre o desenvolvimento, para depois ensaiar um histórico do processo no Brasil; passando na seqüência a uma discussão do papel do Estado e de suas empresas na formação do território e sua importância para a configuração atual; para então entrar na discussão mais contemporânea desse papel com a participação da sociedade e de um amplo conjunto de atores, tratando especificamente do caso da Refinaria Premium I, na cidade de Bacabeira/MA, para então discutir, de forma preliminar as possibilidades de um planejamento territorial integrado e inclusivo, finalizando com algumas questões e considerações que permitem outras investigações.

## **2. Breve discussão conceitual sobre desenvolvimento**

É importante destacar inicialmente a relação dos Estados e suas políticas públicas com o processo de desenvolvimento e para isso, se faz necessária uma breve digressão sobre essa categoria de análise.

O debate em torno do desenvolvimento, seja qual for sua adjetivação, tem sido alvo de discussões e posicionamentos quase sempre divergentes entre teóricos das mais diversas áreas do conhecimento. Atualmente os processos de desenvolvimento têm se viabilizado (ou restringidos) em face de um conjunto de acontecimentos e políticas que acabam produzindo efeitos diferenciados no espaço.

Na atualidade, o conceito de desenvolvimento passou por um processo reformulações teórico-conceituais. Nesse sentido, Celso Furtado (1981) traz uma importante contribuição relativa à temática e afirma que a gênese do discurso de desenvolvimento estava ainda a reboque do conceito de **progresso** (grifo nosso).

Segundo Furtado (1981), o conceito de desenvolvimento na história contemporânea tem sido utilizado com dois sentidos distintos. Um diz respeito à evolução de um sistema social de produção, quando este se torna mais eficaz elevando a produtividade do conjunto de sua força de trabalho através da acumulação e progresso das técnicas. O outro é bem mais ambíguo, pois trata de desenvolvimento como o grau de satisfação das necessidades humanas. O referido autor relata que:

A rigor a idéia de desenvolvimento possui pelo menos três dimensões: a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a da satisfação de necessidades elementares da população e a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos (FURTADO, 1981, p. 16).

Poucos são os outros conceitos nas Ciências Sociais que se tem prestado a tanta controvérsia. Conceitos como progresso, crescimento, industrialização, transformação, modernização, têm sido usados freqüentemente como sinônimos de desenvolvimento. Em verdade, eles carregam dentro de si toda uma compreensão específica dos fenômenos e constituem verdadeiros diagnósticos da realidade, pois o conceito prejulga, indicando em que se deverá atuar para alcançar o desenvolvimento.

No entanto, observa-se a existência de duas correntes de pensamento econômico sobre o tema. A primeira encara o crescimento como sinônimo de desenvolvimento, enquanto na segunda, crescimento é condição indispensável para

o desenvolvimento, mas não é condição suficiente. Na primeira corrente estão os modelos de crescimento da tradição clássica e neoclássica, como os de Harrod e Domar. Já na segunda corrente estão os economistas de orientação crítica, formados na tradição marxista ou cepalina, que conceitua o crescimento como uma simples variação quantitativa do produto; enquanto desenvolvimento é caracterizado por mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, nas instituições e nas estruturas produtivas. São exemplos dessa última corrente os economistas, entre outros, Raul Prebisch e Celso Furtado.

Deve-se acrescentar que “[...] apesar das divergências existentes entre as concepções de desenvolvimento, elas não são excludentes. Na verdade, em alguns pontos, elas se completam [...]” (Furtado, 1981, p.24). Assim, é significativo pensar que o desenvolvimento deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida. Nesse sentido, o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social.

### **3. Estado e economia no Brasil: uma breve revisão histórica**

Historicamente os Estados nacionais têm participado em maior ou menor grau da vida econômica dos seus países. Não há uma linearidade nessa intervenção, pode ela ser temporalmente mais longa – estrutural -, ou somente conjuntural. A contribuição de Stiglitz é de grande importância para compreensão:

“Los países occidentales tienen lo que llama una economía mixta. Aunque muchas de las actividades son realizadas por empresas privadas, otras son realizadas por el Estado. Por otro lado, este influye, intencionalmente o no, en la conducta del sector privado, mediante toda una variedad de regulaciones, impuestos y subvenciones [...]” (STIGLITZ citado por ETKIN, 2000, p. 12)

Apesar de muito contraditória, a ação intervencionista mantém-se apesar da adoção de instituições e discursos oriundos da filosofia política liberal. O Estado *gendarme*, o Estado do *laissez faire* foi uma ficção defendida em incendiados discursos pelos que apoiavam o respaldo do poder político e, às vezes, dele se beneficiavam.

Mas a ação dos particulares em geral é fraca e dependente. Mesmo em períodos virtuosos, a área dos serviços de infra-estrutura, o poder “concedente” está sempre presente para diminuir ou eliminar os riscos do empreendimento. Uma excelente contribuição nos oferece Bresser Pereira ao dizer que a intervenção do Estado, nos tempos modernos, assumiu três formas, correspondentes a três modelos históricos de desenvolvimento: a) o estado planejador, substituindo o mercado na coordenação da economia; b) o Estado Desenvolvimentista, como um agente na promoção da acumulação de capital e no desenvolvimento tecnológico; c) o Estado coordenador e do bem-estar, como um *policymaker* macroeconômico, promotor do Bem-Estar social; regulador em um nível microeconômico.

Verifica-se que o processo de desenvolvimento das nações passa necessariamente pela capacidade do Estado em investir em áreas estratégicas, complementando as falhas do mercado e possibilitando que um conjunto de bens/serviços sejam ofertados direta ou indiretamente aos seus povos. Assim pode-se afirmar que:

“[...] A teoria econômica mais recente mostra que os mercados não são eficientes e que a intervenção do Estado pode melhorar as soluções de mercado. O Estado tem importante papel a desempenhar não só no que diz respeito a garantir a segurança material a todos e a buscar outros objetivos sociais, mas também como promotor do desenvolvimento econômico [...]” (PRZEWORSKI, 2001, p. 40)

Quase sempre o Estado se constitui em um provedor (necessário) naqueles setores que o mercado não se interessa ou que os custos são demasiadamente altos para serem suportados pela iniciativa privada.

Existem, no entanto, casos em que o Estado passa a intervir/competir em setores estratégicos e produtivos juntamente com a iniciativa privada, ou então se constitui em um fornecedor de insumos. Para alguns teóricos isso se justifica pela necessidade de promover o desenvolvimento e assim, caberia ao Estado financiar e, conseqüentemente, dotar de infra-estrutura seus territórios para assim permitir a atração do capital privado.

A postura intervencionista, plenamente vigente, mas desmoralizada pelas luzes do discurso liberal, vê-se legitimada pelo enxerto keynesiano na teoria clássica. A crise profetizada por Lord Keynes ratifica a necessidade de uma intervenção tonificante, só adotada a partir da década dos 1930. Ainda que fosse para revitalizar a empresa privada, a intervenção passou a ser considerada louvável. A sua legitimação pela doutrina econômica e pela prática de alguns países – caso do governo Roosevelt, nos Estados Unidos, e sua política de *New Deal* - coincide com o auge das ideologias autoritárias e o descrédito relativo do liberalismo político.

No Brasil, as tendências do momento traduzem na criação das autarquias reguladoras da produção e do comércio e na promulgação de programas e normas que legitimavam a posse, pelo Governo, de meios decisivos para conduzir a vida econômica.

E mais, no caso brasileiro, poderíamos afirmar que o Estado por questões históricas se viu induzido a participar da economia nos seus mais diferentes momentos a fim de oferecer as bases para o crescimento do país, garantindo

proteção a alguns segmentos do empresariado nacional e contribuindo para viabilizar a expansão de capitais estrangeiros naquilo que a classe empresarial brasileira ainda não conseguia ter participação efetiva.

Mas foi em tempo recentes que essa mão do Estado na economia teve maior visibilidade em face das realizações – grandes obras e projetos -, protagonizados pelo poder público e que de alguma forma proporcionaram a constituição de uma armadura da infra-estrutura que sustenta a economia do país na contemporaneidade.

A Segunda Grande Guerra é a causa visível da aparição de um fenômeno que já estava latente no sistema econômico: a transformação do Estado em grande empresário. As necessidades de suprimento de insumos básicos para a produção é motivo para o início do processo. A segurança nacional - entendida no sentido puramente bélico - amplia suas fronteiras para abranger também as necessidades estratégicas e, progressivamente, tudo o que se relacione com a soberania da Nação. Esse discurso dá lugar um sem número de “possibilidades” do Estado brasileiro a promover intervenções na vida econômica do país sob a argumentação pouco inteligível do que seria importante para a soberania e para a segurança nacional.

O argumento de que o Estado só intervinha quando a iniciativa privada não queria ou não podia fazê-lo - o caráter suplementar ou subsidiário da ação estatal - raramente foi sincero. Sua presença e sua consagração constitucional, não modificam uma realidade que vai além do discurso racional e explícito: o Estado intervém toda vez que o processo político-econômico assim o exigir.

A ação estatal na economia decorre das exigências da estrutura sócio-econômica. As razões de interesse nacional relativizam ao extremo o argumento da

subsidiariedade do Estado. Nada tem de técnico-racional, mas isso é co-natural à decisão política.<sup>1</sup>

Não é possível resgatar essa trajetória sem lembrar Getulio Vargas e sua contribuição para o surgimento desse Estado empresarial e estruturante. Encontramos o sentido dessa orientação até nos seus discursos:

“Em tais condições o Estado não pode se furtar aos investimentos necessários a ampliar ou mesmo criar indústrias e serviços de base ou de infra-estrutura. Esses investimentos não perdem seu caráter supletivo, mesmo quando o Estado assume a responsabilidade por uma indústria ou serviço inteiro...” (GETULIO VARGAS citado por IANNI, 2004, p. 25)

Se não foi o primeiro governante, certamente foi o que mais teve sua imagem associada ao expansionismo do Estado na área produtiva. Ressalte-se que o Brasil não foi uma exceção, visto que o processo de crescimento econômico de alguns países latinos foi marcado por essa forma de intervenção do Estado. É importante destacar também que essa participação estatal decorreu de um cenário mais amplo. As palavras de Martins oferecem uma excelente contribuição a esse respeito;

“Três fenômenos [destacam-se] nos países em industrialização: a) diversificação de modos de desenvolvimento, a partir do mesmo modo de produção, deu origem a diferentes “situações capitalistas” e, em consequência, a padrões historicamente distintos de formação do sistema produtivo, de modelos de acumulação, de estrutura de classes dominantes e de organização do poder [...] esse fenômeno se manifesta, entre outros planos, no da velocidade da diferenciação e crescimento de um sistema

---

<sup>1</sup> Getulio Carvalho aponta que “ao tomar uma decisão, o administrador ou o legislador não lidam apenas com fatos e dados objetivos” e lembra que “como notou William H. White Jr., as decisões não podem ser científicas, pois as “opiniões, valores, e o debate, constituem o cerne da política, podendo os fatos reduzir a arena do debate, não podendo, porém, fazer mais do que isto”. CARVALHO, Getulio. *Petrobrás: domonopólio aos contratos de risco*. Rio de Janeiro, Forense, 1976, Págs. 66,67 e 72.

produtivo obrigado a uma permanente adaptação á evolução e conjunturas do centro capitalista [...]” (MARTINS, 1985, p. 23)

Portanto, pode-se constatar que a política econômica dos governos é, ao mesmo tempo, submetida e independente. Ela reflete o peso da divisão internacional do trabalho e da forma desse país na inserção da economia mundial que depende de fatores como o grau de desenvolvimento da formação social e da concorrência horizontal e vertical. Assim: “[...] a função precípua do Estado capitalista é a de garantir as condições materiais de produção e o sistema legal que ordena as relações capitalistas e a exploração de classe [...]” (MARTINS, 1985, p. 19)

Às necessidades da segurança nacional acrescentou-se, posteriormente, um outro argumento que está no cerne das políticas desenvolvimentistas implantadas nos anos 50. Na base do conceito de desenvolvimento econômico, que vigorou a partir dessa época, está o planejamento, isto é, uma intenção de intervenção racional e voluntarista do Estado para induzir e orientar o crescimento da economia.

O pensamento predominante durante o período que abrange as presidências de Dutra, segundo governo de Getulio Vargas e Juscelino Kubitschek, considerava que o esforço de industrialização - única forma possível, segundo o pensamento predominante, de conseguir o desenvolvimento - seria realizado pelos particulares nacionais e estrangeiros.

O Estado devia, por sua vez, fornecer a infra-estrutura física e financeira necessárias para a industrialização. Porém, as tendências da economia internacional impediam que o Estado se limitasse a promover a prestação daqueles serviços. O capital estrangeiro culminava o processo de retirada da área dos serviços públicos. Só o Estado podia efetivar o enorme investimento necessário

para manter e ampliar a infra-estrutura física. Só o Estado podia fornecer o crédito necessário para os novos empreendimentos industriais.

E, além do mais, deveria incentivar, com todo o seu instrumental tributário e creditício, a realização da meta da industrialização. As condições oferecidas deviam ser ímpares, porque vários países tinham começado também os seus processos de desenvolvimento sobre bases semelhantes e as possibilidades de barganha dos fornecedores de capital se ampliavam consideravelmente.

Assim, no Brasil as formas de intervenção se diversificaram, via instrumentos normativos e outros de regulação mais direta através da constituição de fundações, autarquias e empresas estatais de natureza variada e com atuação nos diversos setores da vida produtiva do país; empresas estatais de serviços públicos e de apoio financeiro. O quadro seguinte demonstra tal expansão.

#### **Quadro 1 – Histórico de criação das empresas estatais brasileiras**

<b>Período</b>	<b>Nome</b>
Império	Banco do Brasil Imprensa Régia, Fundação Real Fábrica de Ferro São João de Ipanema Usina do Morro do Pilar Real Manufatura de Espingardas Estrada de Ferro D. Pedro II Caixa Econômica e Monte de Socorro
Republica	Empresa de navegação Lloyd Brasileiro 12 ferrovias pertencentes ao Governo Federal, localizadas no Nordeste, Sudeste e Sul do País. Companhia Docas do Rio de Janeiro Banco de Crédito Real de Minas Gerais Banco da Paraíba Departamento Nacional do Café Instituto do Açúcar e do Alcool Instituto Nacional do Mate Instituto Nacional do Sal

	<p>Instituto Nacional do Pinho</p> <p>Comissões Executivas de Frutas, do Leite, de Produtos da Mandioca e da Pesca</p> <p>Viação Aérea de São Paulo – VASP</p> <p>Serviço de Navegação da Bacia do Prata.</p> <p>Fábrica Nacional de Motores – FNM</p> <p>Companhia Nacional de Álcalis</p> <p>Companhia Vale do Rio Doce</p> <p>Companhia Siderúrgica Nacional</p> <p>Aços Especiais Itabira – ACESITA</p> <p>Banco de Crédito da Borracha<sup>2</sup></p> <p>Caixa de Crédito Cooperativo<sup>3</sup></p> <p>Instituto de Resseguros do Brasil</p> <p>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE</p> <p>PETROBRAS</p> <p>Frota Nacional de Petroleiros – FRONAPE</p> <p>Banco do Nordeste do Brasil – BNB</p> <p>CACEX - Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil</p> <p>SUMOC - Superintendência de Moeda e Crédito<sup>4</sup></p> <p>Centrais Elétricas de Furnas</p> <p>Companhia de Eletricidade do Amapá</p> <p>Companhia Hidroelétrica do Vale do Paraíba</p> <p>Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais – USIMINAS</p> <p>Companhia Siderúrgica Vatú</p> <p>Companhia Ferro e Aço de Vitória – COFAVI</p> <p>Companhia Siderúrgica Paulista – COSIPA</p> <p>Rede Ferroviária Federal S.A.</p> <p>Serviço de Transporte da Baía da Guanabara – STB</p> <p>Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP</p> <p>Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL</p> <p>Companhia Brasileira de Armazéns – CIBRAZEM</p> <p>ELETROBRAS - Centrais Elétricas Brasileiras</p> <p>Companhia de Navegação - DOCENAVE, subsidiária da Companhia Vale do Rio Doce</p>
Regimes autoritários (militares)	<p>Companhia Docas do Pará</p> <p>Empresa de Navegação da Amazônia.</p>

<sup>2</sup> Transformado depois em Banco da Amazônia.

<sup>3</sup> Transformado em Banco Nacional de Crédito Cooperativo.

<sup>4</sup> Antecedeu o Banco Central, criado em 1964.

	<p>Empresa de Reparos Navais Costeira.</p> <p>Banco Nacional de Habitação – BNH</p> <p>Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO</p> <p>Empresa Brasileira de Telecomunicações – EMBRATEL</p> <p>Empresa Brasileira de Aeronáutica – EMBRAER</p> <p>Empresa Brasileira de Filmes S.A. – EMBRAFILME</p> <p>Telecomunicações Brasileiras S.A. – TELEBRAS</p> <p>Siderúrgica Brasileira S.A. – SIDERBRÁS</p> <p>Portos Brasileiros S.A. – PORTOBRÁS</p> <p>Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO,</p> <p>Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL</p> <p>Várias empresas subsidiárias da PETROBRAS e da Companhia Vale do Rio Doce que se transformaram, assim, em empresas "holding" sem abandonar suas atividades de produção direta.</p>
--	---

Este foi o momento de maior expansão do setor empresarial público que registra a história econômica brasileira. O processo produz as empresas que, por sua vez, realimentam o processo de expansão e intervenção do Estado. Uma vez instaladas, elas devem também prever as necessidades futuras e aparelhar-se para satisfazê-las e, portanto, prosseguir atuando em suas áreas. Feitos os investimentos para isso, devem tonificar o mercado para que ele absorva as novas disponibilidades por elas criadas. De tudo isso, depende a sua sobrevivência. E para isso elas buscarão sobreviver e crescer sem levar em consideração a vontade de quem lhes deu vida e é seu proprietário teórico. Nesse sentido Cardoso aponta que:

“[...] as Empresas Públicas passaram a ter um raio de influencia crescente. Isto não quer dizer que elas tenham necessariamente contrariado interesses privados, mas quer dizer que, através de voz própria dentro do Estado, passaram a ser atuantes [...]” (CARDOSO, 1975, p.206)

Durante esse período registrou-se a entrada de capital estrangeiro privado e oficial para financiar parcela substancial do investimento em certos setores. Instalaram-se indústrias dinâmicas como a automobilística, de construção naval, de material elétrico pesado e outras indústrias mecânicas de bens de capital e se expandiram várias indústrias básicas como a siderúrgica, petrolífera, metalúrgica dos não-ferrosos, celulose e papel e química pesada.

O ano de 1954 marcou o fim de um período de expansão industrial acelerada, mas desordenada, junto a uma sensível melhoria do poder de compra das importações. A segunda metade do decênio (governo Kubitschek) caracterizou-se pela adesão explícita a um modelo de economia mista em que as empresas governamentais desempenhavam importante papel.

O estabelecimento dos estágios superiores da pirâmide industrial e do capital social básico de apoio a essa estrutura eram prioridades. Os investimentos governamentais destinavam-se ao setor de energia e transportes, às indústrias básicas, ao incentivo à expansão e diversificação do setor industrial – produtor de bens de capital e insumos básicos, de bens duráveis. A execução das metas governamentais através de órgãos da administração indireta foi um artifício para dar maior flexibilidade à ação governamental. Também foi por este motivo que às sociedades de economia mista corresponderam 70,77% dos empreendimentos do governo federal realizados durante esse período.

Entre 1970 e 1979, o processo iniciado no decênio anterior seguiu a mesma linha, especialmente no que diz à consolidação do setor e a sua reorganização. Continuou, também, a expansão acelerada das empresas mais importantes e a construção de grandes obras de infra-estrutura, tais como a usina hidroelétrica de

Itaipu, a Ferrovia do Aço, os Metrô de Rio de Janeiro e São Paulo e a usina nuclear de Angra dos Reis.

Ao longo do período 1950-1979, algumas vezes se levantaram contra a expansão estatal, em nome da ortodoxia econômica, ou porque a concorrência pública eliminava a possibilidade de usufruir de fatias atraentes do mercado. Denunciava-se a ação estatal nas áreas que este reservava para si por razões de interesse nacional.

No entanto, nunca, ou muito raramente, o Estado foi recriminado por sua intervenção para fornecer insumos baratos ou para salvar empresas privadas em estado técnico de falência. Por sua vez, os defensores do liberalismo clássico ou neoclássico, curvaram-se diante das exigências do processo.

As diretrizes de alguns governos tiveram maior expressividade pela grandiosidade de seus projetos bem como pelo caráter de institucionalizador desses grandes projetos via criação de empresas estatais. E sobre tal aspecto Schneider aponta:

“As empresas estatais constituíam instrumentos naturais para a implementação desses projetos, muitos dos quais levaram à criação de novas empresas. Para esses e outros empreendimentos, o gerenciamento do projeto equivalia à direção da estatal. Sob alguns aspectos, esse fato pode distorcer o comportamento ‘normal’ de uma empresa estatal. Mais uma vez que quase todos os governos esperam mais do que simples produtividade de suas empresas, a implementação de projetos torna-se o aspecto mais relevante do comportamento de uma estatal [...]”  
(SCHNEIDER, 1994, P. 42)

Assim, muito mais que simples empresas, as estatais também se constituíram em aparatos políticos que sustentam grupos no poder legitimados pela sua área de atuação.

Depois de muitas idas e vindas sobre a natureza econômica e política dessas empresas e de sua efetiva participação na construção da economia nacional, instala-se o Programa Nacional de Desestatização – PND, no início dos anos 1990, que levou a privatização de várias delas, em meio a protestos e vozes contrárias,

Há um fato inegável nessa discussão, que por vezes não tem sido considerado: a presença do Estado é importante em determinados momentos para alavancar a economia de país e fazê-lo crescer, isso não quer dizer que o Estado tenha que permanecer atuando, quando o cenário se modifica. Nesse sentido as palavras de Pereira dão uma excelente contribuição:]

“A intervenção do Estado se expande e se contrai de maneira cíclica e, a cada novo ciclo, o modo de intervenção estatal se altera. Enquanto a intervenção esta aumentando, o Estado assume cada vez mais um papel de coordenador do sistema econômico, tomando decisões relativas à microalocação de recursos, à macrodefinição dos níveis de poupança e investimentos [...] e à micro-macrodeterminação da distribuição de renda entre as classes sociais e entre os setores da economia. Esse papel assume um caráter crescente porque a intervenção é nos primeiros tempos bem sucedida, porque o Estado está desempenhando um papel que o mercado não é capaz de executar ou faz de forma ineficiente. A intervenção é crescente porque responde de modo adequado e efetivo às demandas da sociedade [...]” (PEREIRA, 1999, p. 68)

Depois de possuir 215 empresas estatais, em 1980, segundo dados do Ministério do Planejamento na atualidade elas são em número de 129, divididas da seguinte forma segundo suas áreas de atuação.

**Quadro 2 – Empresas estatais brasileiras em 2007**

<b>Setores</b>	<b>Quantidade</b>
Petroquímico	42
Elétrico	16
Transporte	15
Abastecimento	5
Desenvolvimento regional	2
Saúde	4
Comunicações	3
Minas e metalúrgica	2
Industrial	3
Pesquisa	2
Financeiro	4
Demais setores	11
<b>Total</b>	<b>129</b>

Fonte: DEST ([HTTP://www.planejamento.gov.br/estataisfederais](http://www.planejamento.gov.br/estataisfederais))

Verifica-se, portanto uma forte saída do Estado de alguns setores, com a privatização. No entanto, sua presença ainda se faz marcante em outros setores da economia que o mesmo conserva o monopólio ou ao menos, uma posição de destaque. O que mais uma vez não pode ser encarado como algo permanente, uma vez que as transformações em curso que se operam na economia mundial e no desenho dos Estados nacionais e das sociedades podem levá-lo a retirar-se ou se fazer presente em algum setor da vida econômica nacional.

#### **4. Resultados espaciais do processo de desenvolvimento**

Os investimentos feitos pelo Estado brasileiro ao longo do período desenvolvimentista produziram resultados econômicos importantes, tanto no que diz

ao crescimento global do País e da maioria dos setores econômicos, como, principalmente, na transformação profunda da estrutura econômica.

Com efeito, durante o século XX o Brasil foi o país do mundo que mais cresceu em PIB e em população<sup>5</sup>. Esse crescimento se deu principalmente entre 1950 e 1980, período em que a média de crescimento anual do PIB foi de 6%. Em 1965, o PIB brasileiro era o 49º do mundo. Em 1985 o Brasil era a oitava maior economia do mundo.

Durante o governo Kubitschek, entre 1956 e 1960, a economia teve taxa média de crescimento de 8,1% ao ano, chegando ao percentual recorde de 10,8% em 1958. A transformação estrutural do PIB foi profunda: a participação da indústria no PIB passou de 20,4% em 1955 para cerca de 25,6% em 1960. Em termos qualitativos, as indústrias líderes em 1950 - produtos alimentares e têxteis - cresceram, entre 1956 e 1960, a taxas médias anuais abaixo de 6%, enquanto a fabricação de automóveis e de material elétrico, setores instalados no período, ultrapassaram os 25% ao ano.

Segundo estimativas da Fundação Getúlio Vargas, a participação do Estado na formação bruta de capital fixo, sem contar com a contribuição das estatais, foi de 25,6% no período de 1953-56, tendo evoluído para 37,1% no período do Plano de Metas (1957- 60) e, caso sejam incluídas as estatais federais, este percentual chega a 47,8%. No período 1968/1981 a formação bruta de capital fixo foi de 24% do PIB. Já no período 1982/1991 ela atingiu 17% do PIB. O investimento em

---

<sup>5</sup> *The World Economy in the 20th Century*. Paris, OECD, 1999. De acordo com os dados fornecidos pelo relatório os países com as mais altas médias de crescimento do PIB entre 1900 e 1987, foram Brasil 4,8; Japão 4,3; Coreia do Sul 4,2; Colômbia 4,2 e Canadá 4,1. A média dos países da OCDE, durante o mesmo período, foi de 2,9. Os países com as mais altas taxas de crescimento anual da população, durante o período 1900 -1987 foram Brasil 2,4; Filipinas 2,4; Colômbia 2,3 e Tailândia 2,3. A média de crescimento da população dos países da OCDE durante o mesmo período foi de 0,9.

equipamentos chegou a 8,3% do PIB entre 1968 e 1981 e de 6% no período 1982/1991.

No entanto, as empresas estatais foram responsáveis por constituir o que podemos denominar a “armadura do território”<sup>6</sup>, através de seus projetos de grande envergadura na área da infra-estrutura. Alguns desses projetos de impacto são elencados por Schneider:

“O Brasil tem uma longa história de enormes projetos de desenvolvimento, começando na década de 1940 com o primeiro projeto industrial integrado, quando o Estado construiu a primeira usina siderúrgica de porte no país. Na década de 1950, os principais projetos foram as primeiras grandes usinas hidrelétricas e a construção da nova capital em Brasília. Os dois primeiros governos militares foram tímidos em relação a novos grandes projetos, mas os três últimos tornaram o desenvolvimento por projetos um elemento central de suas estratégias econômicas e políticas. Médici canalizou as energias e os recursos de seu governo para vários grandes projetos, como a ponte Rio-Niterói, a construção do pólo petroquímico no Nordeste e a rodovia Transamazônica. Geisel levou adiante alguns projetos planejados durante o governo Médici e acrescentou vários novos: Itaipu, a ferrovia do Aço, Tucuruí, a Açominas, o programa nuclear [...]” (SCHNEIDER 1994, P. 41)

Trata-se de um conjunto diverso de obras estruturantes que possibilitaram não somente a legitimação dos governantes, baseados no ideal de Brasil - Potência, mas também, que permitiu ao capital privado uma aproximação em vários setores da produção nacional.

---

<sup>6</sup> Termo utilizado pela geógrafa Bertha Becker, em seu livro Brasil Potência Mundo, para designar a rede de infra-estrutura que se incorporou ao território brasileiro financiada pelo Estado.

Não é possível desconhecer a importância que todo o sistema elétrico teve para o desenvolvimento da economia no país. O quadro abaixo mostra a capacidade instalada.

**Quadro 3 – Capacidade instalada da energia elétrica no Brasil**

Ano	CAPACIDADE INSTALADA (MW)
1962	5.729
1965	7.411
1970	10.405
1973	15.625
1976	21.796
1979	28.386
1980	31.735
1981	37.281
1982	38.904

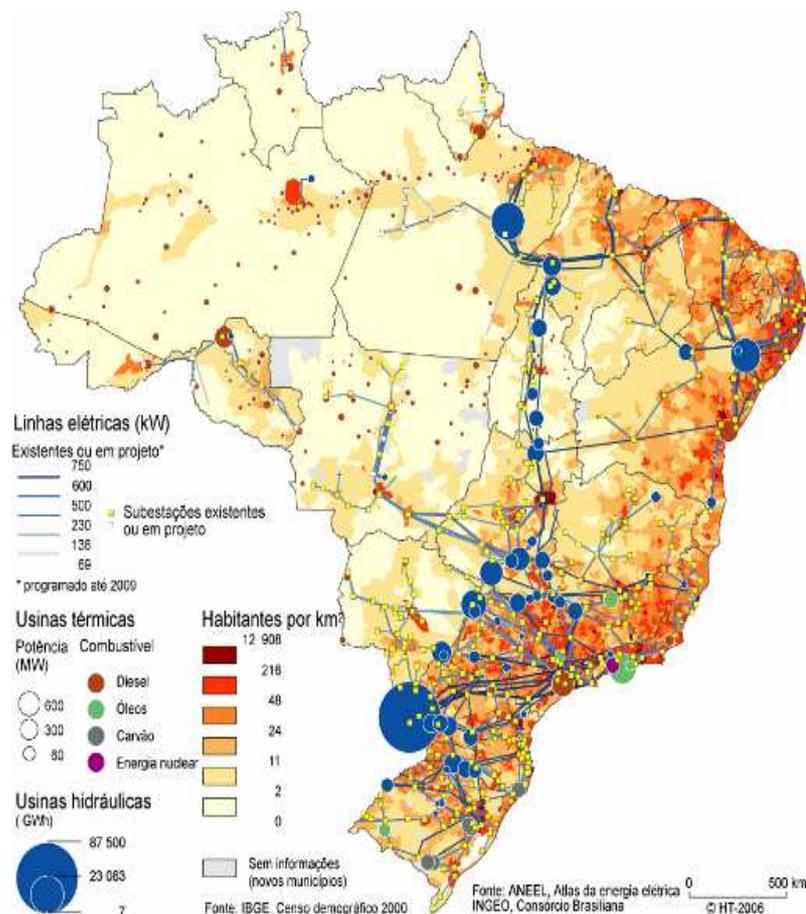
FONTE: ELETROBRÁS. Relatórios de atividades. IBGE. Anuário Estatístico do Brasil.

É importante destacar que essa acentuada evolução, acompanhou pari passo o crescimento da economia nacional motivado pela diversificação do seu parque industrial e a urbanização crescente, dois fatores que levaram ao aumento exponencial da demanda por energia elétrica no país.

Nesse período também são feitos investimentos que tornam a matriz energética brasileira diversificada, com a introdução da energia nuclear e a implementação do Proálcool, este último talvez o maior programa governamental que o Brasil já teve com a inclusão na matriz energética do álcool combustível, como alternativa durante a crise do petróleo. Além desse programa, houve ainda uma forte eletrificação nas áreas rurais.

O mapa seguinte permite visualizar como está a distribuição desse complexo de infra-estrutura ligada ao setor elétrico.

**Mapa 1 – Infra-estrutura do setor elétrico no Brasil**



Esse período também marcou a integração de boa parte da rede de transmissão do país, permitindo a expansão do mercado de bens de consumo – eletrodomésticos -, e esse crescimento ampliou as fontes de receita do poder público (nos estados), via tarifas -, uma vez que a cobrança pelos serviços de distribuição era feita por concessionárias – que se constituíram em empresas também. Havia um complexo sistema que integrava geração-transmissão e distribuição e dividia essas tarefas entre o governo central e os estaduais.

O caso específico do sistema de telecomunicações capitaneado pela Telebrás e suas subsidiárias estaduais, assim como na energia elétrica, há uma expansão no serviço de telefonia. No entanto, com uma particularidade, ao contrário

da eletricidade que chegou com mais facilidade aos domicílios familiares do país, o telefone se constituiu em um “bem” raro e caro para aqueles que desejassem possuí-lo. O telefone no período era algo só acessível às classes mais abastadas, a população mais pobre cabia utilizar os aparelhos públicos – orelhões.

Por outro lado esse caráter estatal levou os serviços de telefonia a locais que o mercado certamente não se interessaria. Portanto, houve uma forte expansão da rede em direção aos mais distantes rincões do país. O quadro abaixo demonstra esses dois fenômenos.

**Quadro 4 - Municípios com serviço telefônico e numero de telefones instalados**

Ano	MUNICIPIOS ATENDIDOS	TELEFONES INSTALADOS (1000)
1974	2.432	2.917
1975	2.514	3.371
1976	2.677	4.036
1977	2.738	4.836
1978	2.838	5.552
1979	3.049	6.494
1980	3.315	7.541
1981	3.641	8.395
1982	4.119	9.300

FONTE: Sítio eletrônico do Ministério das Comunicações, acesso em 20/12/2010

Enquanto o atendimento aos municípios em um prazo de 8 anos cresce 69%, chegando a atingir a totalidade os aparelhos instalados em domicílios/empresas m tiveram um crescimento considerável, mas estavam longe de atingir a totalidade que era de aproximadamente 35 milhões de domicílios.

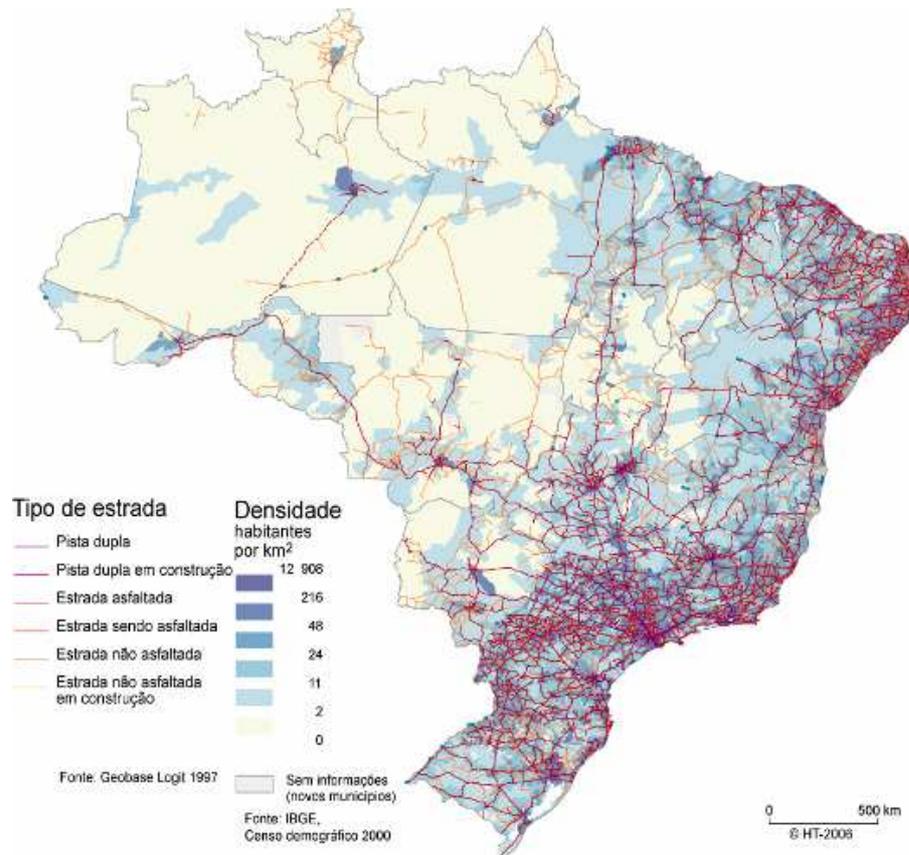
Outro importante setor que o Estado empresarial brasileiro atuou nos últimos anos, conforme foi visto no Quadro 1 foi o de transportes. Ao longo dos último 50 anos os governos aturam fortemente na constituição da malha rodoviária do país modificando, sobremaneira a matriz do transporte brasileiro, concentrando-a fortemente no modal rodoviário.

Existe uma discussão de fundo apontando as razões dessa guinada como sendo as relações de interesse existente entre o Estado brasileiro e o grande capital internacional da indústria automotiva e petrolífera, mediado pelas elites brasileiras, mas essa não é a discussão que nos propomos.

De fato, o Estado brasileiro abriu grandes rodovias, construiu portos e aeroportos, sobretudo nos governos militares sob a ideologia da Integração Territorial.

No entanto cabe destacar que o maior adensamento dessa malha esta nas áreas centrais da economia nacional e sua manutenção também se concentra visto sua intensa utilização, as áreas mais distantes apesar de possuírem algumas estruturas permanecem em um quase isolamento em face da precariedade da conservação. O mapa seguinte mostra como a rede de transportes esta distribuída geograficamente no território brasileiro.

## Mapa 2– Infraestrutura de transportes no Brasil



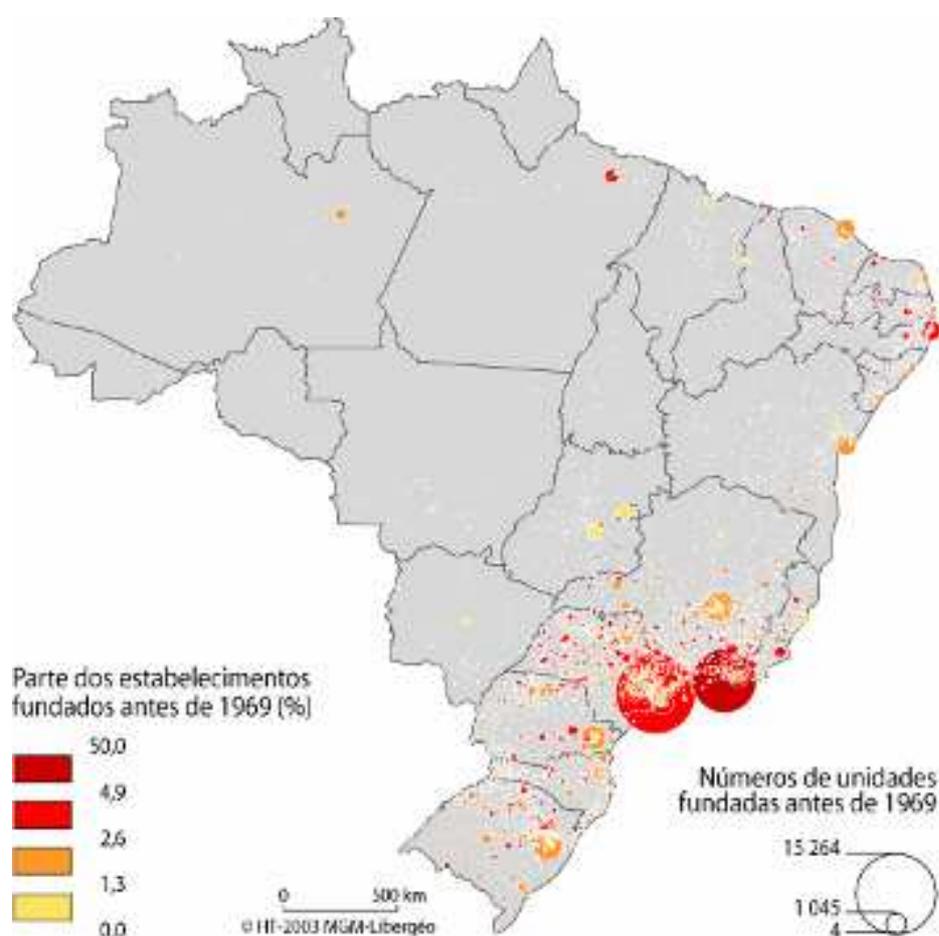
Alem desses três aspectos apontados há um conjunto de outros que o Estado brasileiro viabilizou através de sua atuação empresarial e que foram agentes de concentração espacial de dinâmicas econômicas e de determinados setores da produção.

Essa intervenção do Estado brasileiro através de suas políticas de intervenção na economia é retratada nas palavras de Cardoso ao dizer que:

“[...] gerou um sistema híbrido que, atendendo aos interesses do capital oligopólico (e conseqüentemente das empresas multinacionais) tratou de fortalecer, ao mesmo tempo, a empresa Pública e de ampliar a área decisória do Governo e sua capacidade de controle sobre a sociedade civil” (CARDOSO, 1975, p.198)

Assim, muito mais que somente uma intervenção na economia o Estado empresarial brasileiro promoveu fortes intervenções na sociedade e na cultura do povo, além de promover uma organização territorial sem precedentes a partir dessa concentração de bens/serviços e das oportunidades. A composição de mapas que segue denota esse processo.

**Mapa 3 – Número de estabelecimentos industriais até 1969**

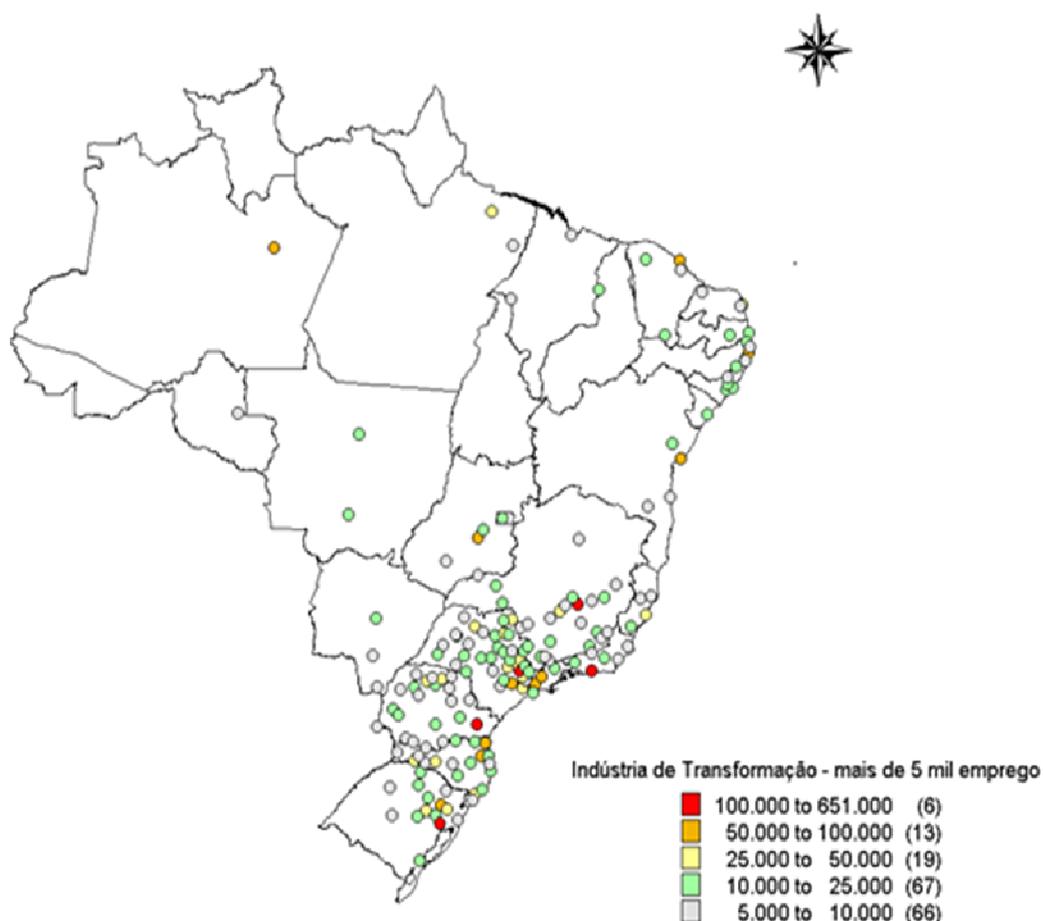


Fonte: Libergeo/USP – Dados censitários/IBGE

A espacialização dos estabelecimentos industriais fundados até 1969 aponta para a concentração nas áreas de maior adensamento de infra-estrutura. Não somente nos dois grandes pólos – São Paulo e Rio de Janeiro -, mas permite visualizar uma rede de cidades menores nos estados do centro-sul do Brasil que tecem e dão força ao crescimento econômico do país. Nas áreas do Norte,

Nordeste e Centro-oeste esses pontos são rarefeitos e, quando existem, são mal distribuídos, concentrando-se nas cidades de maior importância regional.

#### Mapa 4 – Número de empregos gerados na indústria



Fonte: Libergeo/USP – Dados censitários/IBGE

Embora o gráfico não permita inferências qualitativas sobre a natureza desses estabelecimentos industriais é sabido que a indústria mais pesada (de base) do país sempre esteve muito próxima dessas áreas. O mapa pode permitir estabelecer uma correlação com o número de empregos criados considerando que as plantas industriais de maior expressão estão nessas áreas. Assim, observa-se que o Estado além de induzir o desenvolvimento do capital privado nessas regiões possibilitou – via infra-estrutura -, a maximização de seus lucros, diminuindo custos

que foram coletivizados. Dessa forma, compreender o que nos diz Cardoso oferece o entendimento do processo:

“[...] Não é difícil perceber que toda a política econômica post 64 [...] orientou-se no sentido do fortalecimento da Grande Unidade de Produção. Neste sentido, tanto a Empresa Pública como a Empresa Privada beneficiaram-se com as políticas adotadas [...]” (CARDOSO, 1975, p.180)

Logo, muito mais do que um agente redistributivo (no modelo clássico) nas suas políticas de intervenção na economia, o Estado brasileiro “inovou” redistribuindo vantagens para o grande capital privado através dos seus instrumentos fiscais e monetários, que transferiu recursos aos setores produtivos. Recursos esses, captados em toda a sociedade.

Na década de 1990, essas intervenções, relacionadas ao desenvolvimento nacional, financiadas pelo Estado, adquirem uma conotação mais setorial, apoiadas na filosofia da competitividade espacial. Esse momento acentua a débâcle do planejamento territorial de forma estratégica e procura, sob a égide do neoliberalismo, oferecer diferentes usos dos territórios de acordo com agentes e atores distintos, resultando na fragmentação territorial e na marginalização e exclusão de vastas extensões do país.

As atividades econômicas, isso inclui as estatais produtivas, passam a fazer suas escolhas espaciais em função de um conjunto de outros aspectos que vão influenciar diretamente na sua reprodução e como aponta Sunkel, as atividades marcantes do período de globalização se caracterizam pela: “[...] amplitude territorial e incorporação de novos espaços à economia de mercado [...]”(SUNKEL, 1999, p.183). Assim, a acentuação das desigualdades e diferenciações territoriais torna-se comum a maior parte das nações do mundo, variando de magnitude de acordo com os processos de formação social e econômica desses países.

O novo ciclo de expansão do capital sob o comando das grandes corporações, não se dá de forma homogênea: ele é seletivo, em espaços e setores produtivos. As “escolhas” do capital, cada vez mais passam a considerar sua capacidade (e possibilidade) de reprodução. Essa seletividade resultou em uma hierarquização entre espaços subordinadores e subordinados, que não é nova no sistema; o que a diferencia, atualmente, são os níveis e formas de uso do território, mediados pela técnica. A hierarquia na rede também, não é garantida ou estável, ela está sujeita à concorrência acirrada entre os espaços, “mediada” pelo Mercado, que segundo Offe confere primazia a “[...] eficiência, contanto que as vantagens competitivas venham com um prêmio por melhores métodos de produção e melhores produtos [...]” (OFFE, 1999, p. 135)

Ainda sobre tal aspecto, Santos, reforça o entendimento ao dizer que, quanto mais os lugares se mundializam, mais se tornam singulares e específicos, isto é, “únicos”, na medida em que os elementos do espaço são submetidos a uma especialização desenfreada e afirma: “O território a cada momento foi organizando-se de maneira diversa, muitas reorganizações do espaço se deram e continuam acontecendo, atendendo aos reclamos da produção da qual é arcabouço” (SANTOS, 1991, p.45). Do processo consta ainda, entre outras, questões relacionadas a ordenamentos e (re)ordenamentos espaciais tendo como base o desenvolvimento das políticas públicas, sobretudo as de infra-estrutura e aquelas ligadas às questões econômicas.

A estratégia de buscar espaços “privilegiados” se fez presente de uma forma intensa em alguns setores produtivos, que ao usarem o espaço como mercadoria utiliza também seu conjunto de atributos para realizar-se e reproduzir-se. No caso brasileiro, a dinâmica do país e a complexidade dos processos que moldaram o

território através do enfrentamento de diferentes problemas via formulação de políticas públicas, teve forte participação das empresas estatais federais.

## **5. O amalgama da desigualdade produzida pelo Estado brasileiro**

Esse breve histórico possibilita compreender como, ao longo da história brasileira, o desenvolvimento socioeconômico das diferentes regiões do País ocorreu num ritmo diferenciado, reforçando um cenário de profundas desigualdades entre essas regiões. O panorama histórico da economia brasileira apresentou um quadro permanente de desequilíbrio inter-regional.

A consequência disso é o acirramento das desigualdades sociais, aumentando a necessidade de políticas capazes de minorar os efeitos negativos e reafirmar a coesão social e territorial do País e de suas regiões.

No Brasil a temática da desigualdade regional teve maior ou menor aproximação com a sociedade de forma geral e com a Agenda de Governo. As evidências desses desequilíbrios se mostram na formação do território e envidaram um debate teórico que alterna momentos de visibilidade de maior ou menor amplitude.

Vários são os teóricos que tratam da questão, inclusive remetendo aos resquícios desse processo histórico na formação do território atual, talvez Prado Junior seja uma das importantes referências nesse entendimento.

Outra contribuição para o entendimento é dada por Oliveira (1981) ao sintetizar essa mudança quando afirma que: "não temos mais economias regionais autônomas, mas uma economia nacional, regionalmente localizada". Assim, se estabelecia um caráter de complementaridade no setor produtivo, o que não necessariamente remetia a um equilíbrio na distribuição e produção das riquezas entre as regiões, nem tampouco de infra-estrutura.

Isso robusteceu as diferenciações regionais no âmbito de um País que avançava em sua integração territorial e econômica de forma desarticulada. É inegável que a acessibilidade inter-regional aumentou e os fluxos de pessoas; de mercadorias; e de capitais e nesse aspecto o Estado brasileiro desempenhou papel fundamental e estratégico, através de suas muitas políticas de desenvolvimento, muitas delas animadas direta ou indiretamente por empresas estatais federais.

No entanto, vale salientar que: “O essencial das políticas públicas se define e executa no corte macroeconômico e setorial (ambos a-espaciais). Sua expressão regional termina concentrando-se na região Sudeste, a mais dinâmica e industrializada do País.” (ARAUJO, 2000). Isso foi reforçado pela natureza compensatória e acessória das políticas de desenvolvimento regional, tratadas nos últimos anos a reboque das políticas macro econômicas e setoriais que investiram fortemente nessas áreas “luminosas” da economia nacional.

O problema que se põe com esse cenário de competição territorial e da ausência do planejamento territorial articulado, aponta para o fato de que alguns espaços “escolhidos” possuem potencialidades limitadas para o desenvolvimento de determinados setores. Portanto, há que se considerar também a possibilidade desses espaços serem “descartados”, seja pelos problemas de ordem estrutural ou conjuntural, tornando-os bastante suscetíveis à fluidez do capital. Dessa forma, a intensidade de uso dessas porções do território vai conferir-lhes mudanças em lapsos temporais maiores ou menores que serão percebidas nos processos de transformação espacial.

Os efeitos dessas distintas intervenções acabam por se manifestar com intensidade variada nos espaços, acentuando desigualdades, alimentadas pelo processo crescente de internacionalização das atividades econômicas, que ao

“escolher” territórios novos reproduz diferenciações e evidencia problemas de toda ordem, os quais nem sempre conseguem se incorporar às agendas de políticas públicas.

Essas diferenças espaciais decorrem das “escolhas” já mencionadas e de intervenções do Estado brasileiro com suas políticas públicas, que na maior parte das vezes não incorporam a gestão territorial, entendendo a complexidade do espaço nacional, reforçando o cenário de agudas desigualdades inter e intra-regionais.

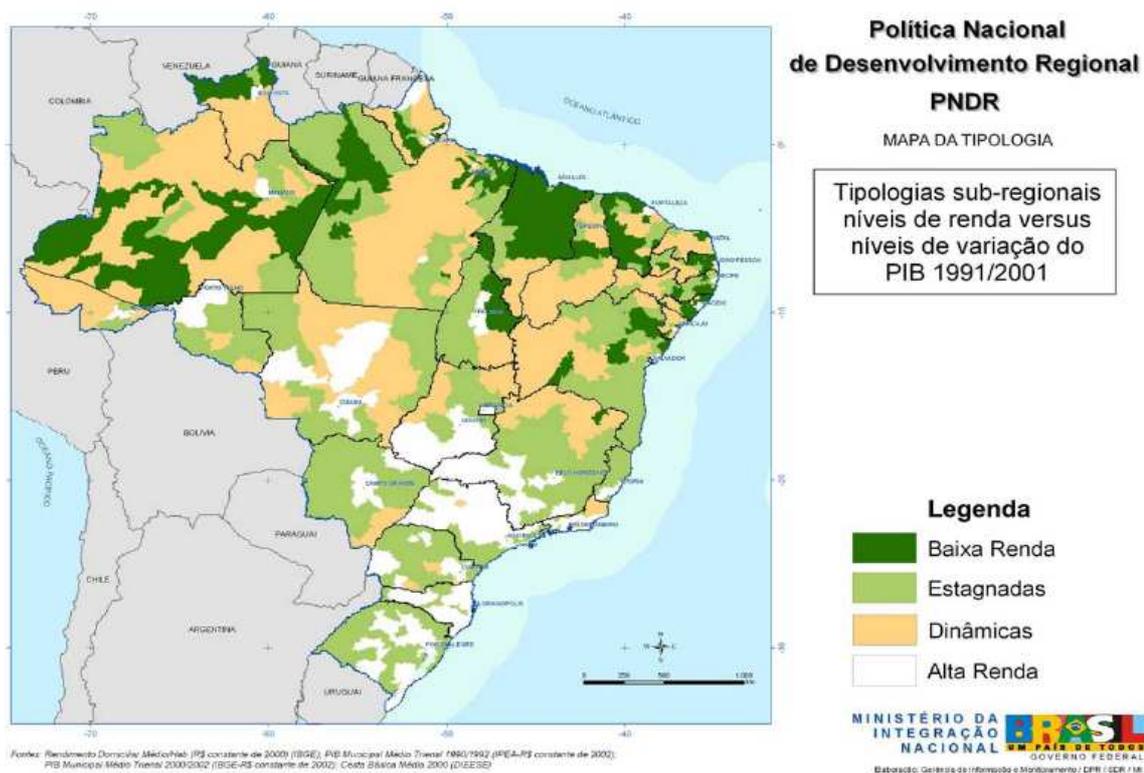
O documento oficial que apoiou a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional aponta a manifestação espacial dessas desigualdades em território brasileiro.

Essas marcas apontam as diferenciações, a partir do conjunto de microrregiões (MRG's) detalhadas pelo mapa da PNDR, que revela de forma particular as desigualdades do território brasileiro. Aplicando a metodologia de cruzamento das variáveis - rendimento médio domiciliar e crescimento do PIB per capita<sup>7</sup> - chegou-se a uma caracterização das MRG's em: Alta Renda, Dinâmicas, Estagnadas e Baixa Renda, mostradas no mapa abaixo:

---

<sup>7</sup> Segundo o documento oficial da PNDR, a primeira variável (rendimento domiciliar médio) é estática e retrata a riqueza relativa da população e a segunda (crescimento do PIB) é uma variável dinâmica, retrata o potencial relativo de crescimento observado na década de 90. Os dados básicos, a partir dos quais se construíram as variáveis, foram extraídos dos Censos demográficos do IBGE (1991 e 2000) e das estimativas de PIB municipais, realizadas pelo IPEA. Os dados foram agregados por microrregião, escala considerada mais adequada para os propósitos da análise.

## Mapa 5 – Síntese da tipologia da PNDR aplicada as MRG's – Brasil



Essa abordagem espacial na escala permitiu um avanço no que se refere às tradicionais formas de enfrentamento das políticas de planejamento/desenvolvimento regional, que atuavam nas escalas macro. Ao reconhecer escalas sub-regionais a PNDR dá um passo importante na compreensão das diferentes dinâmicas espaciais e reforça a importância dessas instâncias de decisão para os processos de desenvolvimento. Cabe ressaltar, no entanto que mesmo se aproximando de escalas menores, nunca exprime a realidade completa dos territórios.

## 6. A nova Agenda do Desenvolvimento Regional no Brasil

Como já visto anteriormente, nos últimos anos, a abordagem da questão regional tornou-se complexa, ao se verificar uma crescente seletividade espacial do capital, que opta por determinados espaços em detrimento de outros; configurando um processo de desorganização territorial em que os Estados, através de

instrumentos institucionais e legais, e iniciativa privada atuam como agentes, produzindo diferenciações e competitividade espacial.

No caso brasileiro, tal aspecto é corroborado por Araújo ao comentar que: “[...] a inserção do Brasil na economia mundial globalizada tende a ser amplamente diferenciada, segundo os diversos subespaços econômicos desse heterogêneo país [...]” (ARAÚJO, 2000, p. 86). É importante destacar que a gestão territorial, deve incorporar a complexidade do espaço nacional e compreendê-la a partir das desigualdades inter e intra-regionais.

Esse cenário é pano de fundo para a entrada do desenvolvimento regional na agenda de governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, que já no texto de abertura no primeiro Plano Plurianual do seu governo destaca:

“O PPA está construído sobre o princípio de que as desigualdades sociais têm uma dimensão regional e de que seu enfrentamento passa por uma nova política de desenvolvimento regional e pelo fortalecimento do planejamento territorial no setor público. A geografia do Brasil mostra ainda uma forte concentração das atividades econômicas e da população sobre uma parcela menor do espaço territorial brasileiro, uma geografia das desigualdades sociais e econômicas onde estão regiões com reduzida capacidade de competir com os territórios mais dinâmicos”. (Brasil, 2004, p. 34)

Foi o reconhecimento por parte do governo que a situação dos desequilíbrios regionais se acentuara em face da acirrada competição que se estabelecera entre os territórios e aqueles agentes econômicos que os utilizam. E prossegue:

“A consolidação da estratégia de crescimento sustentável, com inclusão social, pressupõe a substituição deste processo assimétrico de desenvolvimento socioeconômico de conseqüências negativas, tanto para as áreas atrasadas como também para as regiões mais prósperas. [...] A geografia projetada pelo PPA para os próximos anos busca privilegiar o desenvolvimento solidário entre as

diversas regiões do País, potencializando as vantagens da diversidade cultural, natural e social.” (Brasil, 2004, p. 34)

Já se forjavam as primeiras orientações estratégicas do governo para o desenho de uma política de desenvolvimento regional baseada na inclusão social, na diversidade territorial e que não se atomizasse, reconhecendo que o problema regional é nacional. O PPA especifica:

**“A política regional não pode mais ser um problema de algumas regiões, mas uma política nacional que promova a coesão territorial** como expressão da coesão social e econômica do País. **A integração competitiva do território nacional passa pela coordenação [...]** **As áreas mais frágeis serão tratadas numa perspectiva subregional diferenciada** no que tange ao gasto social e às políticas de emprego e renda. **A intenção é estimular uma convergência das prioridades de gasto da União**, estados e municípios, num conjunto de políticas estruturantes (transferência de renda, saneamento, habitação, saúde, educação, informação e conhecimento, meio ambiente, associadas a uma política "sob medida" de emprego e renda), **gerenciadas de forma articulada**, visando ao desenvolvimento local. [...] A estratégia regional contempla, em especial, as potencialidades econômicas do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste; e dá atenção diferenciada às zonas deprimidas, cuja integração à dinâmica de crescimento nacional é um dos desafios centrais para a desconcentração da renda.” (grifos nossos) (Brasil, 2004, p. 35)

O Plano complementava suas orientações estratégicas apontando para uma política que fosse capaz de promover a coordenação entre políticas públicas de cunho territorial e que seus programas deveriam ser convergentes não somente para as áreas deprimidas, mas, sobretudo, para o ataque em bloco dos problemas que atingem tais regiões. Já há uma clara sinalização de qual seria a dimensão espacial prioritária – sub-regional -, embora essa atuação se dê no espaço das grandes regiões mencionadas.

Assim, os documentos que subsidiaram a Política de Desenvolvimento Regional - PNDR assumiam que havia um quadro “[...] resultante da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos [...]” e vai além ao apontar que, a esse processo: “[...] soma-se a desigualdade de acesso a serviços públicos de qualidade, o que reforça as iniquidades e reduz as perspectivas de desenvolvimento dos territórios com frágil base econômica” (Brasil, s/d, p. 11). Nos estudos que subsidiaram sua institucionalização a política se mostra com capacidade de minimizar as desigualdades, via conjunto de instrumentos de gestão e financiamento.

Em seu artigo primeiro, o Decreto que institui a PNDR, remete a redução das desigualdades regionais, através da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, bem como deve ser instrumento orientador de programas e ações federais no território nacional. Isso, portanto, demanda uma ação de coordenação entre diferentes políticas, programas e instituições. Vale salientar que no parágrafo único desse mesmo artigo é sinalizado que as estratégias devem convergir para inclusão social, produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade.

A construção de planos e pactos demanda uma capacidade considerável de mediar conflitos nas arenas de decisão de políticas públicas, através de negociações e consensos. Esse é um aspecto que embora demande esforços nas relações para além do governo federal, retoma a necessidade de articular e coordenar as políticas federais que recaem sobre os territórios.

Assim, analisar um programa de desenvolvimento regional pautado por dispositivos legais e de planejamento, orientado para gestão partilhada de ações e para articulação institucional no território, pode ser o caminho para debater as

relações cooperativas e competitivas existentes entre as diferentes agências do governo federal que tratam do desenvolvimento regional.

## **7. Integração de políticas e inclusão social: o caso de Bacabeira - MA**

Já foi destacada a importância das estatais federais na estruturação do território brasileiro. Muitas vezes, reforçando os processos de desigualdade. É chegado o momento, então de subverter, ou ao menos diversificar, essa lógica através da sua articulação a outras políticas e ações governamentais com vistas à potencialização de efeitos positivos e minimização dos negativos nas áreas atingidas por grandes obras estruturantes.

Nesse sentido, o Programa de Atuação no Entorno dos Grandes Projetos, concebido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES traz uma nova abordagem que pretende potencializar o desenvolvimento do território a partir da dinâmica econômica e social dos investimentos produtivos apoiados em todo o país, com recursos do Banco.

A fim de enriquecer essa etapa do debate que focaliza a importância das ações governamentais nos territórios é importante destacar a contribuição de Muller ao distinguir formas de ação do Estado, por meio de suas políticas públicas:

Em linhas gerais, a intervenção pública se organiza em torno de duas lógicas – a lógica territorial e a lógica setorial – cada uma com uma racionalidade própria. Através da lógica territorial o sistema social a ser regulado pela ação do Estado é uma circunscrição espacial (seja uma unidade político administrativa como um município, estado ou região), uma zona com status particular (como a floresta) ou também um componente territorial de uma política global (como a de descentralização). Através da lógica setorial, o Estado procura regular a reprodução de uma entidade mais abstrata constituída por um domínio de

atividade delimitado verticalmente (como indústria, saúde, agricultura) (MULLER, 1982, p. 166)

Cabe destacar ainda de forma complementar que:

Essas duas lógicas de intervenção seriam diferentes, porque remetem a duas dialéticas sociais diversas. No primeiro caso [territorial], diz respeito à relação entre centro e periferia e está no cerne da intervenção estatal. No segundo, refere-se a dialética global-setorial [...] (MULLER, 1982, p. 166)

Muitas vezes as duas lógicas se tocam, uma vez que existem políticas públicas setoriais com endereçamento específico para espaços qualificados, sobretudo das empresas estatais. Como afirma Lefebvre citado por Soja: “O espaço não é um objeto científico afastado da ideologia e da política: sempre foi político e estratégico.” (SOJA, 1993, p. 145).

Nesse sentido, os critérios e objetivos propostos pelo corpo técnico de uma instituição, podem modificar-se constantemente e obrigar as políticas públicas a reformulações.

Essas podem ser as argumentações que levaram algumas estatais federais a redimensionar suas lógicas espaciais de investimentos, a exemplo da Petrobrás, com suas refinarias nos estados da região Nordeste<sup>8</sup>. A região apesar de possuir estados de grande potencial produtivo, a exemplo do Rio Grande do Norte e Sergipe, só possui a Refinaria Landulpho Alves, em Mataripe, na Bahia e a Usina de Asfalto de Fortaleza. O mapa seguinte mostra a distribuição das plantas da empresa em território nacional.

---

<sup>8</sup> Segundo o Plano de Investimentos Estratégicos da PETROBRÁS estão previstas plantas de refino nos estados de Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Maranhão.

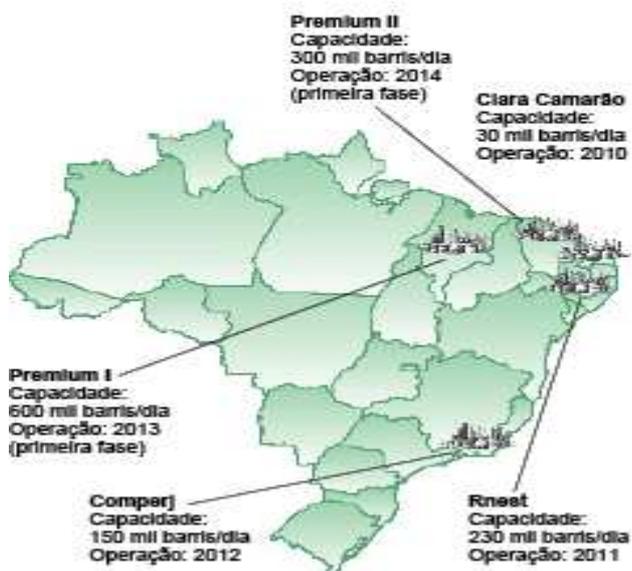
## Mapa 6 – Localização das Refinarias da Petrobrás



Ao escolher algumas dessas áreas para investimentos a Petrobrás, sinaliza com a possibilidade de transformações territoriais significativas, não só nas localidades onde ficarão instaladas as plantas, (conforme se verifica na figura seguinte), mas também, para todo seu entorno próximo.

## Mapa 7 – Localização nas novas unidades de refino da Petrobrás

### Novas Refinarias da Petrobras

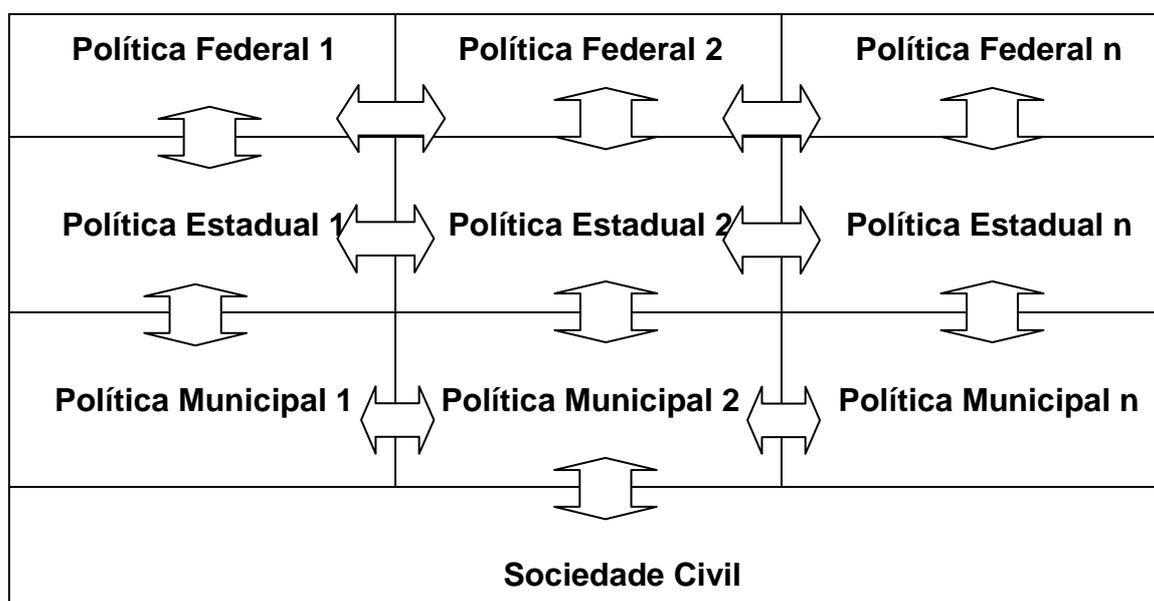


Para tanto é importante entender a natureza das relações espaciais que se dão nessas áreas. Existem três tipos de trajetórias dos espaços locais voltadas para promoção da dinâmica e do desenvolvimento, convergindo concomitantemente para a transformação destes em territórios: a) a aglomeração; b) especialização; e c) a especificação. No caso em tela destacamos a segunda que:

“[...] está fundado na estrutura organizacional do tecido econômico, dominado por uma atividade industrial ou um produto. A concentração geográfica de atividades semelhantes ou complementares permite criar vantagem particular para as empresas implantadas [...]” (PECQUEUR citado por VERDI e PIRES, 2008, p. 41)

No entanto, para que essas plantas de refino sejam fatores de mudanças positivas para as populações, com perspectivas de inclusão social e produtiva, são necessárias articulações de políticas públicas horizontalizadas, na escala federal, estadual ou municipal, promovendo a integração e complementaridade entre diferentes instituições do governo. No sentido vertical, essa relação deve se dá entre todas as esferas de poder, reforçando o dialogo federativo e com a sociedade civil, a exemplo do que demonstra a figura seguinte.

**Fluxograma 1 – Integração e complementação – Estado e sociedade civil.**



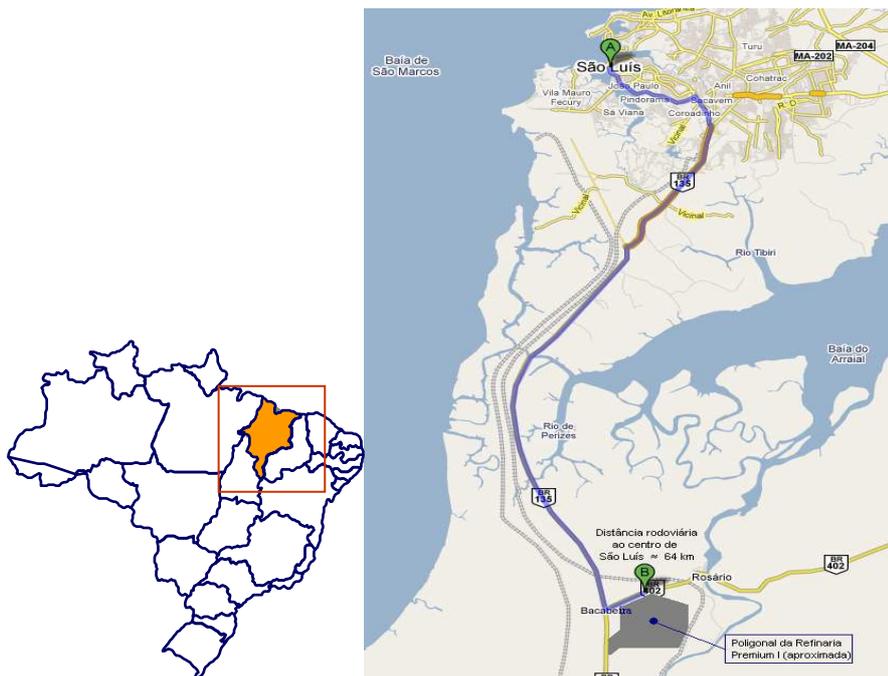
Fonte: elaboração própria, 2010.

No caso do Programa do BNDES essa atuação integrada se orienta por 5 eixos: a) planejamento e ordenamento territorial e ambiental; b) infra-estrutura regional e desenvolvimento urbano, social, ambiental e cultural; c) fortalecimento e modernização da gestão; d) educação e formação dos recursos humanos, capacitação e qualificação da mão de obra local e mobilização dos sistemas de conhecimentos locais e regionais; e e) desenvolvimento econômico de cadeias produtivas, aglomerações, arranjos produtivos e inovativos, com ampliação do efeito trabalho e renda. Ressalte-se que esses componentes, conjuntamente, devem ser capazes de produzir agendas específicas para cada um dos territórios onde acontecerão os investimentos.

Ao observar os documentos de referência do Banco se verifica que os eixos são pontos fundamentais para atenuar tensões e mediar relações assimétricas entre os agentes econômicos “estrangeiros” e as populações locais. Isso se verifica, sobretudo, pela importância dada ao que se denomina de “Institucionalidade Territorial Ampliada”, que propõe um conjunto de atores econômicos e sociais representativos para a localidade. Esse fórum, apoiado pelo Banco, deve estimular e fortalecer a atuação integrada desses agentes; deve animar e protagonizar processos de planejamento participativos e inclusivos, além de se qualificar para tornar projetos de interesse regional viáveis.

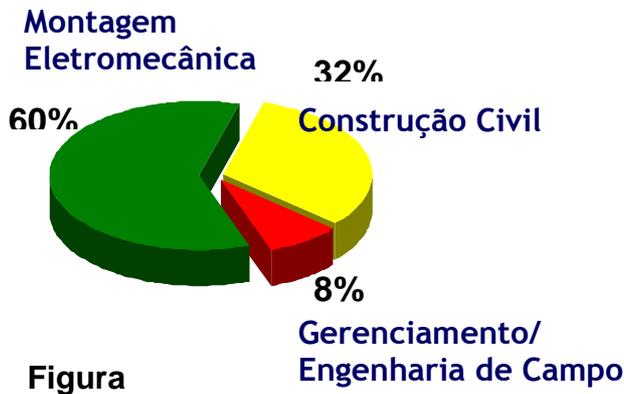
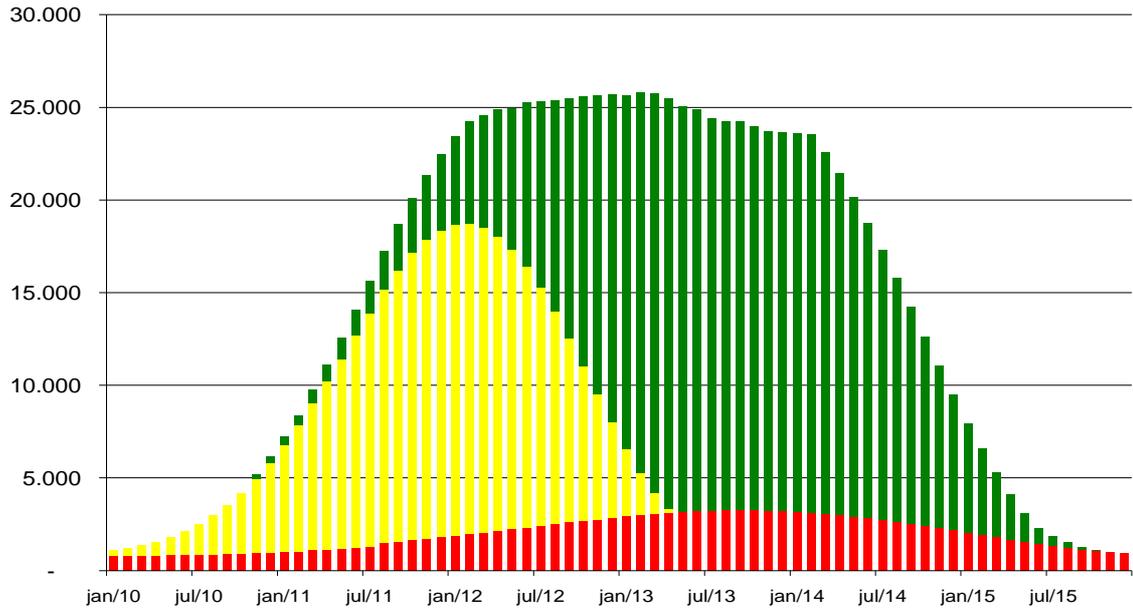
A Refinaria Premium I, da Petrobrás, localizar-se-á no Estado do Maranhão (conforme figura a seguir), mais precisamente no município de Bacabeira, nas proximidades da capital, São Luis.

## Mapa 8 – Localização da refinaria de Bacabeira/MA



Segundo dados da Petrobrás, as obras civis devem ser realizadas entre 2010 e 2014, mobilizando cerca de quinze mil pessoas. No pico da obra esse montante deve chegar a 26 mil pessoas, conforme mostra o gráfico seguinte.

A empresa estima, ainda que sejam gerados 132 mil empregos diretos, indiretos através do efeito renda. Ou seja, postos de trabalho que se localizarão no município onde será instalada a planta, mas também em suas áreas próximas, que sofrerão impactos de intensidade menor, mas nem por isso estarão desconectadas da dinâmica resultante do investimento.



**Gráfico 1 – Evolução da oferta de postos de trabalho no período de instalação da Refinaria Premium I da Petrobrás – Bacabeira/MA**

Essa gama de ocupações engloba: a) Transporte de pessoal; b) Manutenção predial; c) Apoio administrativo; d) Fornecimento de refeições; e) Hospedagem; f) Fornecimento e montagem de andaimes; g) Pintura industrial; h) Manutenção de equipamentos de movimentação de carga, compressores de ar e geradores; i) Vigilância; j) Serviços de recepção e portarias; k) Serviços de coleta de lixo; l) Manutenção de sistemas e equipamentos de combate a incêndio; m) Obras Civis; n) Urbanização (arruamento, pavimentação, plantio); o) Drenagem; p) Fundações; q) Sondagem; r) Topografia; s) Movimentação de terras; t) Dragagem, entre outros.

Entretanto, essas são ocupações que se extinguem quando da conclusão das obras de implantação da refinaria e é aí que surge a necessidade de se pensar a inclusão e sustentabilidade do empreendimento e das comunidades que são afetadas pela sua chegada evitando o seu “encastelamento”.

Assim, é necessário pensar na escala ampliada de operações da planta de refino a partir daquilo que Oliveira (2006) denomina de *forward and backward effect linkages*, quando fala nos desdobramentos das atividades econômicas de grande magnitude nas localidades, e aqui serão denominados de “efeitos reversos” na cadeia produtiva da refinaria.

No caso específico o mapeamento da cadeia produtiva possibilita verificar como se distribuem os fluxos de insumos e qual a intensidade dessas relações espaciais. Para isso, no entanto, é necessário compreender aspectos relativos a planta de refino.

Existe uma ampla escala de operações, que extrapola o espaço da unidade, uma vez que a mesma compõe o parque de refino de uma das maiores empresas de petróleo do mundo. Isso leva a manipulação de milhares de toneladas de matérias-primas, bens intermediários e produtos finais. Vale destacar aquilo que Ribeiro Neto em seu estudo aponta:

A cadeia produtiva do petróleo e gás é abrangente e heterogênea. Diversos setores industriais e de serviços - metal-mecânico, eletro-eletrônico, químico, entre outros - compõem a sua rede de valor, configurando uma cadeia de suprimentos verticalizada e multisetorial. (RIBEIRO NETO, s/d, p. 4)

A planta de refino é parte da natureza multifuncional da corporação e por isso apresenta relações horizontais com outras empresas da mesma área ou com unidades em locais distintos daquele onde está. Existem, também, relações verticais de unidades funcionalmente integradas entre si, que realizam operações

tecnicamente situadas tanto a montante, na confluência, como a jusante de sua operação básica. Essas empresas diferenciam-se entre si no que se refere ao nível de desenvolvimento tecnológico, à divisão do trabalho no âmbito da corporação, como também ao papel que desempenham no processo de produção da unidade de refino.

Isso vai se traduzir no plano espacial, na gestão do território, entendida como o conjunto de práticas econômicas e políticas visando ao controle e organização espacial, aí incluindo-se a gênese e a dinâmica da mesma. Nesse sentido vale lembrar Corrêa, quando oportunamente escreve: “A complexidade que caracteriza a corporação [...] vai se traduzir em um amplo e complexo ciclo de reprodução do capital, que por sua vez, está associado a uma complexa espacialidade [...]” (CORRÊA, 2001, p. 219)

Logo, é necessário compreender que uma planta de refino da magnitude da Premium I pode (e vai) contribuir decisivamente para criar das desigualdades espaciais. Isso pode ocorrer pelo processo de compra da força-de-trabalho, que via de regra, pressupõe um intenso processo migratório<sup>9</sup>, que não só repercute na localidade onde a planta de refino está, mas também, nas áreas e centros urbanos de seu entorno próximo.

Essa dinamização espacial também se dá pela produção de matérias-primas e bens intermediários diversos assim como, em vários casos, as fontes de energia e todo seu sistema de apoio logístico que podem estar sob controle direto da unidade. Desse modo, várias porções do espaço são mobilizadas, envolvendo numerosas localizações e fluxos. Daí a necessidade de se elaborar uma metodologia que

---

<sup>9</sup> Vale lembrar que a Cidade de Macaé, contabilizava em 2005, aproximadamente 35% de sua população formada por migrantes, sendo 10% estrangeiros contratados pelas multinacionais, segundo a Secretaria Municipal de Fazenda.

consiga desenhar o alcance desses fluxos, seja na produção de riquezas ou mesmo na possibilidade de gerar salários e renda.

A localização dos empregados em seus diferentes segmentos e sua circulação cotidiana entre a residência e local de trabalho implica, também, a espacialidade de outros agentes vinculados tanto à reprodução da força-de-trabalho suscita o aparecimento de várias atividades terciárias que, por sua vez implicam novas localizações e fluxos.

As grandes corporações desempenham papel fundamental na organização do espaço. Consumidoras e produtoras de uma gama também variada de produtos intermediários e finais, as corporações estabelecem ligações internas entre si e com outras empresas dos setores industrial, comercial e de serviços.

Ao empregarem um número elevado de pessoas, interferem no mercado de trabalho e na esfera do consumo pessoal, gerando o aparecimento de novas atividades e novos empregos.

Não há dúvida que a realidade é sempre mais rica que as teorias. Logo, o esforço para construir uma metodologia que possibilite compreender a natureza e intensidade das relações socioeconômicas é perseguir, constantemente, a leitura real da dinâmica territorial. Mas deve considerar de partida aspectos como:

- O papel dos diferentes agentes que participam da configuração do território;
- O processo de circulação intra e inter-regional;
- A intensidade dos fluxos de natureza diversificada;
- A apropriação e circulação das riquezas e salários da área;
- As mudanças das formas espaciais e as suas funções;
- A magnitude dos fluxos migratórios e seus locais de origem;

- As conseqüências da migração para a área;
- As atividades dos migrantes;
- A importância da terra (urbana e rural) no contexto do mercado;
- Tipos de proprietários da terra;
- Alterações nos papéis dos autóctones;
- Mecanismos de integração com a planta industrial principal;
- Mecanismos de integração com as demais empresas;
- Estruturas empresariais cooperativas, solidárias e inclusivas;
- Investimentos públicos de uso comum;
- Investimentos privados de uso comum;
- Perfil do empresariado;
- Tipos de transações comerciais e sua intensidade; e
- Tipos de serviço e sua qualidade.

Ao construir um instrumento de planejamento territorial a partir das relações econômicas e sociais locais com a planta de refino, já se vislumbra também a possibilidade de responder a algumas questões importantes para a comunidade, para a empresa e para o poder público: entender quais são, onde e quando se realizam trocas, de natureza diversificada, que oferecerão suporte a unidade. Isto sugere questões importantes tais como: Qual alcance espacial da circulação dos recursos advindos da refinaria e de suas atividades complementares? Até que ponto o fluxo dos insumos para planta de refino motiva e movimentam economias localizadas em outras regiões do estado, próximas ou distantes de Bacabeira? Qual a qualidade e natureza das relações estabelecidas entre a planta de refino e suas áreas de entorno?

Como futuro desdobramento da metodologia seria possível identificar em que medida as finanças municipais, denominado encadeamento fiscal, são impactadas pelos insumos destinados ao empreendimento da Petrobrás e das unidades complementares que vão chegar à localidade. Bem como entender se essa receita é utilizada efetivamente para o desenvolvimento regional na criação de novas oportunidades de emprego e na geração e distribuição de renda.

Adicionalmente, o instrumento de planejamento territorial deve ser capaz de verificar se esses recursos ao entrarem no mercado local causam, de fato, um efeito multiplicador, ou seja, se as despesas que tem origem nos salários pagos vêm apresentando os *spillovers* desejados, denominado encadeamento consumo. Não aqueles setores tradicionalmente observados, mas setores que são “invisíveis” e possuem a mesma importância que os demais.

Como já foi comentado anteriormente, o processo de desenvolvimento pode (e deve) ser perseguido pela sociedade nacional e quando, na sua compartimentação local, se acena com possibilidades concretas para que isso ocorra, a partir de uma infraestrutura produtiva de grande impacto, deve-se pensar que:

“Nas diferentes trajetórias das dinâmicas territoriais, a variável central observada é o nível da ancoragem territorial das empresas, quer dizer, sua maior ou menor inserção territorial, a qualidade de interação destas como os demais agentes locais e grau de dependência das estratégias coletivas ditadas pelo conjunto de atores presentes. Esta inserção territorial da empresa depende do tipo do seu engajamento – passivo ou ativo – com os recursos locais [...]” (VERDI; PIRES, 2008, p. 37)

Dessa forma, áreas impactadas por grandes investimentos, principalmente estatais, podem se constituir em ricos laboratórios para rever o modelo que vigeu no país por décadas e que necessita de alterações. Isso deve se orientar não somente

em face do processo de internacionalização econômica, mas, sobretudo, pela crescente inclusão do território social, relacionado à apropriação coletiva e democrática do território.

## **8. Considerações finais**

Ao finalizar o presente trabalho, muito mais do que conclusões e inferências ficam algumas questões que pontuaram a discussão e merecem continuidade.

O Estado, via suas empresas deve fomentar mecanismos indutores capazes de contribuir para o desenvolvimento de uma economia regional, através de um conjunto de investimentos, os quais devem ter a propriedade de contagiar e propagar a criação de novos investimentos produtivos via efeitos complementares.

É necessário compreender que cada lugar se define por suas relações horizontais e verticais. Assim há espaços cujas horizontalidades são mais importantes que as verticalidades, outros em que o inverso ocorre e uma enorme gama de situações intermediárias em que varia a importância destas duas lógicas de funcionamento do território para o conjunto de atores sociais presentes. São essas particularidades que possibilitam relações heterogêneas e por vezes assimétricas, mas que podem se complementar.

É necessário pensar além do 'espaço' como suporte geográfico, já que o essencial são as inovações para o tecido produtivo e social. Nesta perspectiva, o papel do poder público através de novas formas de ação integrada e sinérgica deve incentivar o fomento produtivo e a negociação partilhada entre atores que buscam o desenvolvimento econômico e social no território. Tal comportamento resultaria naquilo que Milton Santos denomina de "acontecer solidário" que resulta em uma articulação regional, pautada pela solidariedade entre diferentes agentes.

Assim, apontamos para um conjunto de aspectos, que podem ser mais amplos, os quais certamente envidarão outros debates enriquecedores e esclarecedores a respeito do Estado na economia.

## **BIBLIOGRAFIA**

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e Urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BNDES. *O BNDES e o Plano de Metas 1956/61*. Rio de Janeiro, BNDES, 1996.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: SDR/Ministério da Integração Nacional, s/d.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual – PPA 2004 - 2007*. Brasília: SPI/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, David Ferreira. A indústria mineral não metálica e seus índices de encadeamento produtivo na economia da região Norte: uma abordagem a partir das matrizes de insumo-produto e de contabilidade social nos anos de 1985 e 1999. In: *Revista Amazônia: Ciência & Desenvolvimento*. Belém, v. 1, n. 2, jan/jul, 2006.

CORRÊA, Roberto Lobato. *Trajetórias geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

DE PELLEGRIN, Ivan e ARAÚJO, Renato Samuel B. de. *Caracterização do arranjo produtivo do petróleo da bacia de campos e a estruturação de uma rede de empresas para apoio à competitividade de empresas fornecedoras de bens e serviços para a indústria do petróleo na bacia de campos (relatório)*. Grupo de Produção Integrada / COPPE & EE / UFRJ. Rio de Janeiro, 2004

ETKIN, Jorge. *Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones*. Buenos Aires: Prentice-Hall, 2000.

FURTADO, Celso. *Pequena Introdução ao Desenvolvimento Econômico: um enfoque interdisciplinar*. Cia. Ed. Nacional, São Paulo, 1981.

GIAMBIAGI, Fabio; VILELLA, André. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Campus, 2004.

IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2004.

LESSA, Carlos. *15 anos de política econômica*. 2.ed., São Paulo, Brasiliense, 1981, p.27).

MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MUELLER, Charles Curt. Formação de políticas públicas. In: *Revista de Economia política*, v. 2, n. 5, p-87-122, jan-mar 1982.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado capitalista*. (tradução de Barbara Freitag). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião*. 3 Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e praticas. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar/abr, 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em transformação* (Orgs.). São Paulo/Brasília: EDUNESP/ENAP, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. Editora 34.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo. Colônia*. São Paulo, Livraria Martins, 1982

PRZEWORKY, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PRZEWORKSKY, Adam. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Dumará, 1995.

RIBEIRO NETO, Antonio Batista. *Estudo de Caso: REDE PETRO – BC: Articulação de empresas da cadeia produtiva do petróleo e gás da Bacia de Campos/RJ*. Rio de Janeiro, s/d.

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo, Hucitec, 1991.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. 2 ed. São Paulo: HUCITEC, 1997.

SCHNEIDER, Bem Ross. *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.

SOJA, Edward. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SUNKEL, Osvaldo. Globalização, neoliberalismo e a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em transformação* (orgs.) São Paulo/Brasília: EDUNESP/ENAP, 1999.

VERDI, Adriana Renata; PIRES, Élon Luciano Silva. As dinâmicas territoriais locais na globalização: aspectos conceituais e metodológicos. In: *Revista Geosul*. Florianópolis, v.23, n. 46. p 33-53, jul/dez, 2008.