

# Fragmentação produtiva regional e seus desdobramentos sobre o esvaziamento institucional da SUDENE: uma análise a partir das resoluções do CONDEL

*Guilherme Carneiro Leão de Albuquerque Lopes*

*Fernando Ceazar de Macedo*

## Resumo

No século XXI prevalece, em relação à economia brasileira, um quadro de desindustrialização precoce e de especialização regressiva da pauta produtiva. As instituições e políticas voltadas ao desenvolvimento regional perdem prestígio na agenda política nacional. A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), por exemplo, enfrenta dificuldades no seu papel de coordenação entre os entes subnacionais. O presente artigo se propõe a analisar a atuação da SUDENE com o objetivo principal de verificar sua estrutura de governança. Assume-se como hipótese que, diante do ciclo de acumulação voltado para a exportação de especialização produtiva, a autarquia passa por um processo de desmonte político e institucional. O artigo aponta para um movimento de esvaziamento normativo, político e financeiro, especialmente devido à debilidade do seu Conselho Deliberativo (CONDEL), agente principal no processo da tomada de decisão da política regional. A pesquisa seguiu dois caminhos metodológicos interligados: em primeiro plano, utiliza-se o método histórico-estrutural aplicado à análise regional e, de modo conjunto, realizam-se análises das deliberações contidas nas atas de reunião do CONDEL para investigar a lógica de atuação da Autarquia Federal.

**Palavras-chave** | Articulação regional; CONDEL; fragmentação produtiva; SUDENE.

**Classificação JEL** | H11 R12 R58.

## **Regional productive fragmentation and its consequences for SUDENE's institutional emptying: an analysis based on CONDEL resolutions**

In the 21st century, Brazil's economy is suffering from early deindustrialisation and a regressive specialisation of its production portfolio. Institutions and policies aimed at regional development are losing prestige on the national political agenda. The Northeast Development Superintendency (SUDENE), for example, is facing difficulties in its role of coordinating sub-national entities. This article sets out to analyse SUDENE's performance with the main aim of

verifying its governance structure. The hypothesis is that, in the face of the cycle of accumulation geared towards the export of productive specialisation, the autarchy is undergoing a process of political and institutional dismantling. The article points to a movement of normative, political and financial emptying, especially due to the weakness of its Deliberative Council (CONDEL), the main agent in the regional policy decision-making process. The research followed two interconnected methodological paths: firstly, the historical-structural method applied to regional analysis was used and, together, the deliberations contained in CONDEL's meeting acts were analysed to investigate the logic of the federal authority's actions.

**Keywords** | CONDEL; productive fragmentation; Regional coordination; SUDENE.

**JEL Classification** | H11 R12 R58.

### **Fragmentación productiva regional y sus implicaciones para el vaciamiento institucional de SUDENE: un análisis basado en las resoluciones de CONDEL**

#### **Resumen**

En el siglo XXI predomina, referente a la economía brasileña, la tendencia de desindustrialización temprana y de especialización regresiva en la agenda productiva. Las instituciones y políticas destinadas al desarrollo regional pierden prestigio en la agenda política nacional. La Superintendencia del Desarrollo del Noreste (SUDENE), por ejemplo, enfrenta dificultades en su papel de coordinación entre entidades subnacionales. El presente artículo se propone analizar el desempeño de la SUDENE con el principal objetivo de verificar su estructura de gobernanza. Se parte de la hipótesis de que, dado el ciclo de acumulación centrado en la exportación de especialización productiva, la autarquía atraviesa un proceso de desmantelamiento político e institucional. El artículo apunta para un movimiento de vaciamiento normativo, político y financiero, especialmente debido a la debilidad de su Consejo Deliberante (CONDEL), principal agente en el proceso de toma de decisiones de la política regional. La investigación siguió dos caminos metodológicos interconectados: en primer lugar, se emplea el método histórico-estructural aplicado al análisis regional, y simultáneamente, se realizan análisis de las deliberaciones contenidas en las actas de reunión del CONDEL para investigar la lógica de actuación de la Autarquía Federal.

**Palabras clave** | Articulación regional; CONDEL; fragmentación productiva; SUDENE.

**Clasificación JEL** | H11 R12 R58.

#### **Introdução**

Atualmente a economia brasileira enfrenta problemas estruturais, como o processo de desindustrialização precoce e a especialização regressiva da estrutura produtiva e da pauta exportadora. Essas questões foram acirradas pela adoção e manutenção do

tripé macroeconômico no século XXI, como apontam Sampaio (2019) e Macedo (2023).

Nesse contexto, o arranjo institucional construído no ciclo de acumulação nacional-desenvolvimentista é desmontado diante das necessidades de exportação de vantagens comparativas do novo ciclo de acumulação do capital, o que Osório (2012a, 2012b) chama de Padrão de Reprodução do Capital Exportador de Especialização Produtiva (PRCEEP). As instituições voltadas ao desenvolvimento regional, como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), entram no bojo dessas mudanças e são reorientadas de acordo com o novo padrão de reprodução do capital. De tal sorte, o presente trabalho objetiva investigar a estrutura de governança da Sudene sob a hipótese de um possível esvaziamento da autarquia federal desde sua refundação, em 2000.

Na parte metodológica, fizemos uso do amplo arcabouço disponível na literatura, utilizando como guia o método histórico estrutural aplicado à análise regional, com abordagem qualitativa, por meio da utilização de pesquisas bibliográficas, e quantitativa, com uso da estatística descritiva. Em complemento, analisamos as atas publicadas pelas reuniões do Conselho Deliberativo da Sudene (Condel/Sudene) para captar as transformações sobre as operações e ações da Superintendência.

O presente texto conta com outras quatro seções além desta introdução. No segundo tópico são retratados os aspectos macroeconômicos e os novos determinantes da dinâmica urbano-regional brasileira no século XXI. Na segunda seção, apresentamos a montagem da Sudene e suas modificações ao longo do tempo, em especial no período recente. Na terceira seção, analisamos as atas de reuniões do Condel, a saber, categorizamos as resoluções e catalogamos o número de reuniões, a frequência dos governadores e os locais onde os encontros foram realizados. Por último, são apontadas as conclusões finais do trabalho.

## **Desindustrialização, tripé macroeconômico e as forças de fragmentação regional**

Desde os anos 1980 a economia brasileira passa por modificações estruturais de sua base de acumulação, com um peso crescente do segmento de beneficiamento de produtos primários e de bens de consumo não duráveis em detrimento da participação do setor de manufaturados ou de bens de capital.

Cano (2012), nomina essa mudança na estrutura de produção de desindustrialização precoce ou negativa, típica de países subdesenvolvidos. Nos países desenvolvidos, a desindustrialização normal (ou positiva) emerge do histórico fortalecimento da indústria e da urbanização, que exigem crescentes serviços para atender as demandas de todas as ordens: produtivas, comerciais, sociais e financeiras. Assim,

gradativamente, a indústria até perde participação no setor de serviços<sup>1</sup>, mas não só continua a crescer como mantém a competitividade internacional e os altos investimentos, principalmente em ciência e tecnologia.

Já no subdesenvolvimento, o processo de desindustrialização negativa corresponde a diminuição da participação na produção mundial, queda dos investimentos, perda de produtividade, quebra dos elos produtivos, perda de participação da exportação de manufaturados e menor competitividade externa e interna da indústria. No Brasil, em específico, isso se deve à ausência de políticas industriais, alta dos juros, retração dos investimentos públicos, medidas de austeridade fiscal, câmbio sobrevalorizado e abertura comercial indiscriminada.

Morceiro (2018), constata empiricamente a perda do valor agregado da produção industrial brasileira ao demonstrar que, entre 1981 e 2017, a relação do Valor Adicionado Manufatureiro/Produto Interno Bruto (PIB) saiu de 20,7% para 11,8%. Sobre esse debate da desindustrialização, Sampaio (2015) demonstra também os impactos setoriais e regionais da perda de densidade do tecido produtivo industrial. Macedo (2010), pontua ainda que a desindustrialização se expressa também por meio do aumento dos coeficientes de importações setoriais com a substituição de fornecedores nacionais por estrangeiros, representando enfraquecimento, quando não uma verdadeira quebra dos elos das cadeias produtivas nacionais, o que compromete ainda mais a geração de economias de escala de produção e de inovação tecnológica, restringindo o potencial técnico e produtivo do país.

A desestruturação do tecido industrial brasileiro resulta em uma estrutura produtiva pouco complexa, baseada em atividades com abundância de recursos naturais ou intensivas em trabalho<sup>2</sup>, com baixa produtividade, parca incorporação do progresso técnico, poucos estímulos a processos endógenos de inovação, baixa sofisticação produtiva, pouco valor adicionado e serviços de baixa remuneração, conforme aponta Macedo (2023).

Neste contexto, intensifica-se a especialização regressiva da pauta produtiva e exportadora nacional à medida que a montagem do parque industrial não se renova perante a concorrência internacional. Observa-se participação crescente na produção e exportação de produtos básicos, como bens de consumo não duráveis e intensivos em recursos naturais, enquanto o segmento de bens de capital ou bens

---

<sup>1</sup> Cano (2014), alerta que essa perda de participação setorial da indústria ante os serviços deve ser observada em perspectiva, pois as empresas dos países desenvolvidos deslocam suas plantas produtivas para países com mão de obra barata e estímulos fiscais e financeiros, mas são os desenvolvidos que captam os *royalties*, lucros, juros e bônus dessa indústria, deslocada no plano geográfico, mas estritamente ligada à sua matriz industrial.

<sup>2</sup> Segundo dados trazidos por IPEA (2018), a participação de manufaturas na pauta exportadora brasileira baixou de 60% para 37% em menos de duas décadas, e a produtividade do trabalho no setor industrial é hoje inferior ao patamar registrado em 1995.

de consumo duráveis perdem participação relativa. No âmbito do comércio internacional, isso significa um processo de reprimarização da pauta de exportação, ou seja, exportamos produtos básicos e importamos bens manufaturados de maior valor agregado e intensidade tecnológica (Sampaio, 2015).

Tal movimento acompanha a dinâmica global de alteração na produção e o comércio internacional pelo surgimento de uma nova divisão internacional do trabalho (DIT), composta pelas chamadas “Cadeias Globais de Valor”, em que o Brasil se insere de maneira passiva ou subordinada, seguindo as orientações dos organismos multilaterais e se especializando na produção de atividades em que já possuía prévias vantagens comparativas, como *commodities* e matérias-primas.

Borghi (2015), coloca que, com as exportações voltadas para a produção de itens primários, o Brasil aumentou sua competitividade em produtos cada vez mais marginais no comércio internacional. Já os países do Leste Asiático, como lembra Palma (2009), seguiram trajetórias autônomas ao rejeitar tais pressupostos das organizações internacionais, reorientando com sucesso suas políticas econômicas para promover as exportações de manufaturas industriais de maior valor agregado e uma transformação na sua trajetória de desenvolvimento econômico.

No Brasil, essa subordinação ao comércio internacional foi reforçada pela implementação, em 1999, do tripé macroeconômico, que ao longo das décadas seguintes ampliou a trajetória de desindustrialização e especialização regressiva por subordinar a política fiscal, cambial e regional ao cumprimento de um único objetivo da política monetária: a estabilização da taxa de inflação, conforme apontam Oreiro e Paula (2021).

Isto é, com o tripé macro, o país renunciou ao papel de coordenador multidimensional do planejamento público e todos seus instrumentos para focar em uma única preocupação: o controle inflacionário. Assim, foi o responsável por impor e intensificar para a economia nacional uma taxa de juros real elevada, uma agenda de austeridade fiscal, a taxa de câmbio flutuante e o desempenho do tipo “*stop and go*” (Bresser-Pereira; Nassif; Feijó, 2016).

Presas aos paradigmas desse modelo, a economia brasileira esteve cada vez mais atrelada às variáveis do cenário externo e à dependência do fluxo de divisas e capitais internacionais, o que sancionava uma dinâmica econômica volátil e suscetível às variações abruptas nos preços internacionais das *commodities* (Lélis; Cunha; Linck, 2019). O modelo delegou às exportações o papel de principal variável dinâmica da atividade econômica nacional, indutora da demanda efetiva interna e do comportamento do ciclo de gastos de arrecadação e de produção. Então, mesmo que se registre o crescimento econômico, como de fato ocorreu entre 2002 e 2014, quando o país despontou uma taxa anualizada de 3,5% de crescimento do PIB e

aumento exponencial na acumulação de reservas internacionais<sup>3</sup>, permaneceram as fricções de uma obsoleta estrutura industrial.

De certo modo, esse movimento reflete também o aumento do poder das transnacionais sobre decisões estratégicas do país a respeito de quanto, quando e onde investir, ou seja, uma submissão do Estado aos interesses do mercado internacional (Cano, 2008). Nestes termos, Maricato (2007, p. 55) sintetiza: “os Estados não foram diminuídos como fez crer o ideário neoliberal, mas se adaptaram às exigências das grandes corporações e do capital financeiro”. O Estado ficou refém das condições macroeconômicas e da passividade tributária e fiscal para atração ao capital externo (Goularti, 2020).

O desenho desse quadro macroeconômico se expressa também na articulação produtiva regional brasileira. Segundo os dados do Sistema de Contas Regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2002 e 2020, o Norte cresceu 3,6% ao ano (a.a), devido à produção extrativa mineral e agropecuária; o Centro-Oeste, 3,0% a.a alavancado pela atividade agropecuária; e o Nordeste, 2,4% a.a beneficiado também pela atividade agropecuária e pelo elevado ciclo de consumo e valorização da renda no período. Ou seja, as regiões periféricas tiveram os maiores crescimentos, acima do Sul (2,3%) e do Sudeste (1,4%).

O dinamismo oriundo da base exportadora de *commodities* ativa o crescimento de novas localidades geográficas fora do escopo industrial metropolitano do ciclo de acumulação do período nacional-desenvolvimentista, o que resulta no crescimento dessas áreas não tradicionais e aponta para uma tendência de desconcentração produtiva e demográfica nacional. Em outras palavras, há em voga a transformação nas bases de acumulação nacional e regional no século XXI, que se materializa em novas determinações regionais e urbanas, novos vetores dinâmicos e novos espaços de realização do capital, expressos pelo crescimento das regiões periféricas (Macedo, 2023).

A dinâmica regional e urbana e a articulação produtiva brasileira são formadas por múltiplos e complexos vetores, muitos dos quais são aparentemente contraditórios. O geógrafo Milton Santos, por exemplo, enxergava um movimento de metropolização e “desmetropolização” da organização socioespacial. Dizia ele: “as maiores cidades continuarão a crescer, enquanto novas grandes cidades surgirão” (Santos, 2013, p. 135).

Pacheco (1996) aponta uma reorientação da articulação produtiva regional brasileira. Com a dinâmica atrelada ao mercado internacional, as regiões passaram a adequar sua produção de acordo com a demanda externa, transformando as

---

<sup>3</sup> Barbosa Filho (2013) lembra ainda que após o país se tornar credor no FMI a desvalorização do real passava a ter efeito líquido negativo e reduzia a dívida pública do Brasil, de modo que a desvalorização cambial passou a aumentar nossas reservas, já que o país era credor no mercado internacional.

estruturas produtivas e reforçando as especializações regionais, gerando “ilhas de produtividade” ao mesmo tempo em que a economia nacional se via estagnada. Ia-se perdendo os marcos de uma economia coesa e unificada para um padrão assimétrico de flutuações econômicas e um mercado regional segmentado, de modo que as diferentes dinâmicas inter e intrarregionais e as conexões diretas da produção local com o mercado global tensionavam o país para um processo de fragmentação dos laços regionais. O resultado era um novo padrão de desintegração nacional entre a segregação dos espaços não competitivos para o mercado internacional e os espaços competitivos articulados “para fora”, entregue às decisões dos *global players*.

Macedo (2010; 2013; 2015) indica que esse movimento reforça e é reforçado pela desindustrialização precoce e pela especialização regressiva da pauta de exportação. Assim, coloca que o ajuste exportador macroeconômico imprimia uma outra forma, função, estrutura e processo ao padrão de organização socioespacial do país, de modo que emergem novas institucionalidades e territorialidades de suporte à inserção externa nacional.

Portanto, dentro dessa linha de interpretação, o que se coloca como desafio na atual quadra histórica são o acirramento das tendências fragmentadoras pela perda de densidade do tecido produtivo industrial e a redefinição das articulações inter-regional e intersetorial comandadas pelas necessidades do comércio exterior. Nesse sentido, com foco sobre o Nordeste, em especial a Sudene, o próximo tópico busca resgatar o protagonismo da instituição pública de caráter regional como coordenadora da transformação estrutural da economia nordestina e apresentar os desafios diante das novas determinações regionais, notadamente a tendência de fragmentação da integração nacional.

### **Resgate histórico da Sudene e os desafios presentes**

A Sudene foi criada pela Lei nº 3.692 de dezembro de 1959, uma autarquia diretamente ligada à Presidência da República, que objetivava a superação do subdesenvolvimento nordestino por meio do processo autônomo de industrialização regional. Gumiero (2017) observa que um dos marcos iniciais da autarquia foi a implementação de uma intervenção planejada que permitiria gerar autonomia política e econômica para as tomadas de decisões do Nordeste, desvincilhando-a da influência do centro-sul e renovando as elites locais.

A aglutinação política em torno da Sudene expressava sua importância institucional como palco das principais tomadas de decisão em torno da unidade regional, fora do escopo de uma pauta concentrada nos interesses locais e particularidades de cada estado ou entidade política representativa, de modo que ações individuais eram coagidas pela cooperação entre os formuladores e gestores das políticas públicas (Colombo, 2018).

Furtado (1989) e Bonavides (1971; 1973; 1980) indicam como a Sudene nasceu com *status* ministerial e o papel que desempenhou no federalismo brasileiro a ponto de suas reuniões serem acompanhadas presencialmente pelos governadores de estado. Em razão dessa experiência, o último autor chegou a discorrer sobre os aspectos agregativos do planejamento regional e a possível abertura – posteriormente descartada – para uma nova fase do federalismo brasileiro. Seria o federalismo das regiões, com a formação de um quarto nível de governo: regional. Este debate, ainda que com reduzida força, esteve presente às vésperas da última constituinte.

Apesar da proposta inicial da superintendência ser suprimida pelo golpe militar de 1964, quando a autarquia mudou sua linha original de atuação, preocupando-se mais em integrar o mercado ao capital oligopolista do que apoiar a solução dos problemas socioeconômicos nordestinos. A Sudene foi a responsável pela transformação estrutural da região por meio do investimento público regionalizado e da atração do setor privado para o Nordeste em forma de incentivos fiscais e financeiros. O saldo entre 1960 e 1985 foi um crescimento em média de 6,3% a.a. da região, e aumento na participação do PIB nacional de 13,2% para 17,1%, passando de US\$ 8,6 bilhões para US\$ 50 bilhões. Incentivado pela Sudene, o Nordeste obteve as maiores médias de crescimento do PIB no país durante as décadas de 1960, 1970 e 1980 (Araújo, 1997).

O planejamento e os investimentos induzidos pelo Estado possibilitaram ao Nordeste se industrializar e iniciar a transição de sua estrutura de produção, de produtora de bens de consumo não duráveis para a de bens intermediários, o que veio a se concretizar somente na década de 1980 (Guimarães Neto, 1989). A partir desse processo, surgia no Nordeste o que Araújo (2000) chama de “nova indústria nordestina.” A atuação da Sudene, portanto, promoveu o “ajustamento” da estrutura industrial nordestina ao padrão de acumulação do período da “industrialização pesada<sup>4</sup>” e consolidou a região como produtora de bens intermediários, como fornecedora de insumos industriais e como mercado consumidor dos bens de produção do centro-sul. O mercado brasileiro como um todo se fortalecia e promovia a integração entre as regiões do país.

Apesar do protagonismo voltado ao desenvolvimento regional, nos anos 1990, a Sudene foi alvo das políticas de ajuste fiscal e desmonte do planejamento público em função do alinhamento do Estado brasileiro ao programa do Consenso de Washington. Escanteadas pela orientação monetarista e pelos novos programas do

---

<sup>4</sup> A industrialização pesada é quando o Brasil entra na segunda fase da revolução industrial, isto é, quando a dinâmica econômica brasileira passa a ser comandada pelos setores mais produtivos e dinâmicos (de consumo durável, de intermediários e de capital), que requeriam maior grau de tecnologia empregada, vultuosos investimentos financeiros e mão de obra qualificada.

governo federal voltados às áreas com melhores infraestruturas econômicas<sup>5</sup>, a Sudene foi extinta junto com o sistema de incentivos fiscais para o Nordeste (Finor), pela Medida Provisória nº 2.146-1, de 4 de maio de 2001 ao final do segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).

Em seu lugar, a referida Medida Provisória criou a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e os incentivos fiscais foram reformulados para o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNDE) em vez do Finor. A criação dessas agências ocorreu em um cenário de mudança do Estado, com avanço dos processos de privatização e desnacionalização das empresas públicas por todo o país. Carvalho (2006) ressalta que as agências reguladoras ficaram restritas ao papel de controle, fiscalização, monitoramento e avaliação dos instrumentos de desenvolvimento regional formulados pela iniciativa privada, que passou a exercer tarefas que antes eram executadas e desenhadas pela superintendência.

A autora diz ainda que não havia praticamente nenhuma relação entre as agências reguladoras e as Superintendências de Desenvolvimento Regional. Uderman (2008) acrescenta que as agências não conseguiram aglutinar força política e nem recursos financeiros para exercer intervenção relevante na agenda regional, mesmo dentro de suas reduzidas atribuições. A Adene era a expressão institucional da função marginal que as políticas de desenvolvimento regional ocupavam nesse novo ciclo de acumulação do capital.

Portugal e Silva (2020) elencam, também, que foi nesse período de criação das agências reguladoras que surgiram novos instrumentos, órgãos e formas para gerenciar atividades que antes eram de responsabilidade direta do Estado, como as organizações não governamentais (ONGs), vinculados à ideia do setor público não estatal; e os órgãos de controle, vide o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), criada em 2003.

Somente em 2007, por meio do grupo interministerial de trabalho coordenado pela professora Tânia Bacelar, até então secretária de políticas de desenvolvimento regional, é que a Sudene foi recriada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, integrando o programa nacional “Um Brasil para Todos” do governo federal. A nova lei estabelecia que o objetivo da Sudene era promover o desenvolvimento incluyente e sustentável e propiciar a integração competitiva da base produtiva regional às economias nacional e internacional.

O retorno emergia em cenário de mudanças na estrutura produtiva e de novos arranjos macroeconômicos, como visto no tópico anterior. Macedo e Angelis (2013) destacam a intensificação dos conflitos financeiros e federativos entre estados e municípios nesse período, com destaque para a guerra fiscal dos portos. Essa

---

<sup>5</sup> Como a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) e os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID).

disputa por recursos se exacerba pela perda de autonomia na condução orçamentária por parte desses entes.

Lopreato (2020) coloca que esse movimento de centralização do orçamento pela instância federal significava o alinhamento por tabela das outras esferas do governo (estados e municípios) aos programas de ajuste fiscal da política macroeconômica nacional, o que potencializava as buscas de receitas extraordinárias pelos poderes estaduais e municipais, e, por conseguinte, acirrava a disputa entre as unidades federativas.

Nessa conjuntura conflituosa pela distribuição dos recursos, Araújo (2015) afirma que as entidades regionais ficaram constrangidas entre a União e os estados no novo arranjo federativo. Se antes o governo repassava recursos para a instituição regional, que posteriormente direcionava para os estados e esses faziam novas transferências dos recursos federais para os municípios, agora se estabelecia uma nova divisão hierárquica: os recursos seguem diretamente para os entes federados (estados e municípios) sem a necessidade de intermediação financeira das superintendências de desenvolvimento regional, tal qual a Sudene, que acabaram enfraquecidas quanto ao seu papel institucional e financeiro.

Desse modo, a autarquia perde espaço na coordenação da trajetória de desenvolvimento do Nordeste, junto também ao maior grau de descoordenação intergovernamental, dado a pouca efetividade da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que deveria guiar e centralizar os esforços institucionais voltados à promoção do desenvolvimento regional, mas que ficou engavetada, com pouca atuação prática. Prevaleceu a disputa no âmbito da concorrência, com recursos guiados pelas demandas de mercado.

Monteiro Neto (2015) aponta ainda que as políticas públicas de orientação regional ficaram suprimidas diante da concorrência com outros programas setoriais que tiveram maior relevância. O autor ressalta que a realidade regional brasileira sofreu modificações, mas que pouco tiveram relação com as ações derivadas da política regional diretamente.

Diante do papel secundário na Sudene na coordenação do desenvolvimento regional, reafirma-se ao longo do ciclo de acumulação no século XXI o mosaico heterogêneo do Nordeste, aquilo que Araújo (2000) identificou como os “vários Nordestes”. Uma região multifacetada permeada por estruturas econômicas sub-regionais diferenciadas, que abriga tanto as estruturas agrícolas e industriais modernas e dinâmicas voltadas ao setor exportador como aquelas tradicionais de menor produtividade.

Entre os “vários Nordeste” se destacam aquele do Cerrado, na área do Matopiba<sup>6</sup>, da moderna produção de soja, milho e algodão; dos espaços vinculados com a produção agrícola de exportação da fruticultura irrigada nos vales do Rio São Francisco, em Petrolina (PE)-Juazeiro (BA), e do Rio Açu (RN), e no baixo e médio vale do Jaguaribe (CE); e o Nordeste das indústrias de papel e celulose em Mucuri (BA), Eunapólis (BA) e Imperatriz (MA).

Esses são os espaços dinâmicos do Nordeste, que operam com vantagens comparativas de produção (dada a abundância de terra e a ampla disponibilidade da oferta de mão de obra), vinculados diretamente ao mercado exterior, cuja base de produção ocorre pela exportação de matérias-primas (soja, frutas e celulose) direcionados especialmente para China, que atualmente ocupa o lugar de principal destino das exportações da região, e reflete uma clássica pauta produtiva calcada na relação entre centro(China)-periferia(Nordeste), como aponta Furtado (2019).

Por outro lado, o Nordeste associado com o parque industrial nacional, vinculado ao mercado interno brasileiro, aquele da “nova indústria nordestina”, perde espaço diante das novas configurações produtivas, baseadas na exportação das especializações (Lopes, 2023).

Nesse sentido, o esvaziamento da Sudene é funcional para o novo modelo produtivo regional, na medida em que os espaços dinâmicos correspondem com as demandas de mercado e o papel da tomada de decisão sobre a trajetória de desenvolvimento regional pouco é influenciada pela autarquia.

Assim, o próximo tópico procura investigar a estrutura de governança da Sudene após seu retorno em 2007, em especial o mapeamento das resoluções ocorridas no âmbito da autarquia e o papel da Condel como espaço deliberativo privilegiado para a tomada de decisão regional.

### **Desestruturação da Sudene: uma análise a partir da formulação estratégica do Conselho Deliberativo**

O Conselho Deliberativo (Condel) é o principal órgão de articulação institucional intergovernamental da Sudene. O Condel garante a autonomia política pela junção de relevantes atores políticos congregados nesse conselho, que funciona como instância deliberativa, onde se formulam estratégias, são pleiteadas as demandas e se atende aos divergentes interesses da região em comum acordo entre seus

---

<sup>6</sup> O acrônimo Matopiba foi estabelecida pelo Decreto nº 8.447, de 6 de maio de 2015, e se refere às siglas dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Segundo Furtado (2019), a área é composta por 337 municípios. Entre os nordestinos, a área agrega os municípios do sul do Maranhão que tem a maior porção geográfica e conta com 135 cidades inseridas na região. Além de 30 cidades no oeste baiano e 33 municípios do sudoeste piauiense.

componentes. O Condel tem formação heterogênea, proposital para produzir formas democráticas de cooperação institucional e intergovernamental.

De acordo com o decreto nº 8.276 de 27 de junho de 2014, que aprovou a estrutura regimental da Sudene, o Condel possui 14 objetivos explícitos, contidos no artigo 4 do referido decreto. Entre os quais: estabelecer as diretrizes de ação para o desenvolvimento da área de atuação da Sudene; acompanhar e avaliar a execução do plano e dos programas regionais do Nordeste; definir os critérios técnicos e científicos para a delimitação do semiárido; aprovar anualmente o relatório com a avaliação dos programas e ações do governo federal no Nordeste; e propor as prioridades e os critérios de aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento e dos fundos setoriais. Ou seja, cabe ao Condel o papel de articulação, implementação, orientação, acompanhamento e avaliação das medidas voltadas ao desenvolvimento regional do Nordeste (NE). Atualmente o Condel é composto pelos governadores dos estados da área de atuação da Sudene; pelos ministros do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e do Ministério da Fazenda; por seis ministérios setoriais com presença rotativa escolhidos de acordo com a pauta da reunião; pelo superintendente da Sudene e presidente do Banco do Nordeste (BNB); por três prefeitos de municípios do Nordeste de estados diferentes, escolhidos pelo poder executivo; três representantes da classe empresarial de diferentes estados; e três representantes da classe trabalhadora também de diferentes estados.

Vale registrar que conforme a reestruturação da administração pública federal implementada pela Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019, diferentemente do que ocorria no passado, atualmente quem preside o conselho são os ministros do Desenvolvimento Regional e da Economia, e não mais o superintendente da Sudene. Essa mudança legal na ocupação do cargo de presidência para os ministérios de Estado aponta para uma menor autonomia das instâncias deliberativas estaduais, o que modifica a correlação de forças políticas dentro da Sudene, agora mais amarradas às decisões do executivo federal.

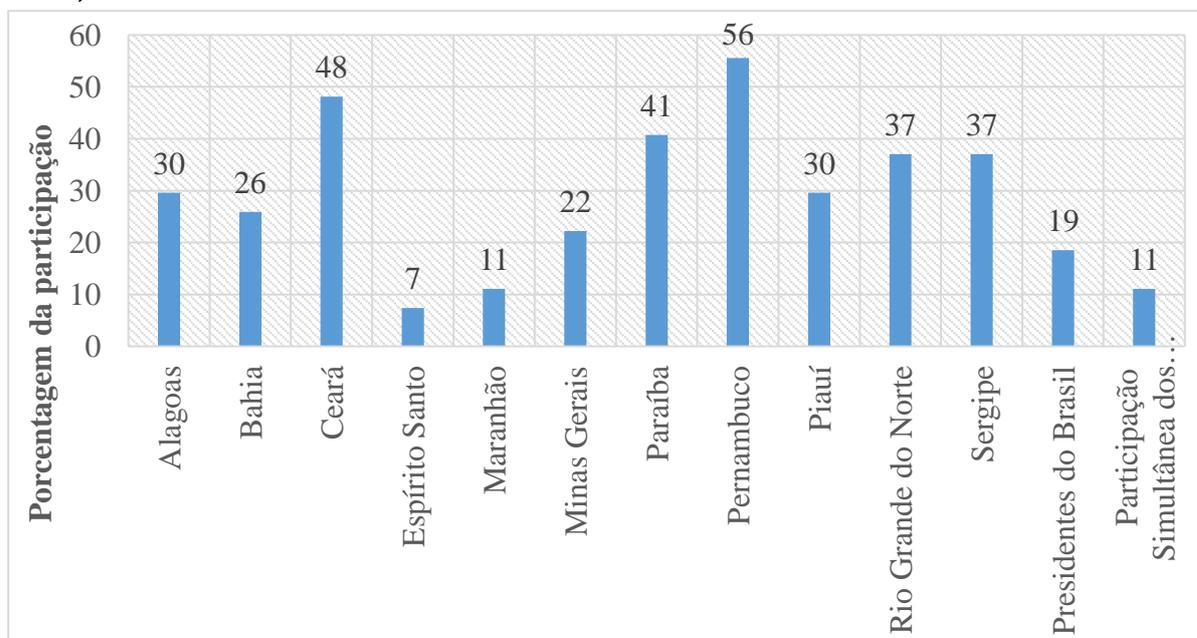
Nesse sentido, adicionamos que as propostas de orçamento da Sudene são encaminhadas ao MDR, cabendo a esse órgão o papel de aprovação ou não do orçamento. Isto é, a amplitude e o raio da ação financeira da superintendência ficam limitados a outra instância governamental, que, no limite, acaba por pautar as ações da Sudene, o que deixa evidente a perda do seu papel de protagonista da agenda regional.

Outro dado importante é que hoje as reuniões do Condel são menos frequentes. Se no início os encontros eram quinzenais ou mensais, atualmente são semestrais. Vale ressaltar que, após a refundação da Sudene, em 2007, a primeira reunião do Condel ocorreu somente em 2008, um ano depois da volta da autarquia, o que aponta para uma parca significância resolutiva do Conselho Deliberativo.

Além das reuniões menos frequentes, o Condel sofre também com o baixo quórum de governadores, ministros, ou outros atores políticos de maior peso institucional. A frequência média de participação dos governadores nordestinos nos encontros do Conselho foi de 35% entre 2008 e 2021. A pouca relevância do Condel na agenda política das lideranças estaduais se expressou de maneira mais fidedigna em 2016, quando, mesmo após dois anos paralisado, a 19ª reunião, que marcou a volta do Conselho, não contou com a presença de nenhum governador. Ressaltamos que entre 2014 e 2015 não houve encontros. E não há justificativa aparente para essa interrupção que não o próprio papel secundário da temática regional na agenda política e a crescente função periférica dos órgãos regionais.

De 2008 a 2021, entre os estados com maior frequência nas reuniões, se destacam a Paraíba (41%), Ceará (48%) e Pernambuco (56%). Ainda assim, apenas este último participou de mais da metade dos encontros. Essa periodicidade tem uma clivagem temporal bem delimitada: antes e depois da paralisação por dois anos do Condel. Vejamos, pré-2013, os três estados tiveram regularidade acima de 50%. A Paraíba com 59%, o Ceará com 65% e Pernambuco com 71%. Porém, o quadro se inverte no momento seguinte (2016-2021), Pernambuco declina sua regularidade para 44% e a Paraíba e o Ceará frequentaram somente 22% dos encontros. O Gráfico 1 apresenta de modo mais elucidativo a frequência dos governadores nas reuniões do Condel.

**Gráfico 1 - Condel: participação (%) dos governadores nas reuniões (2008-2021)**



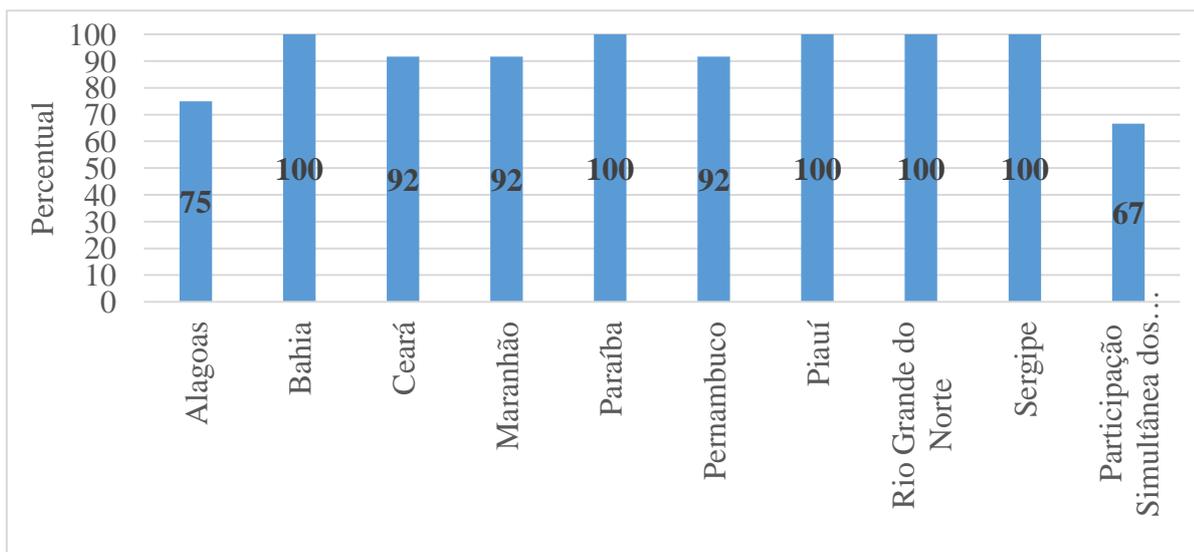
Fonte: Condel/Sudene. Elaboração própria.

Em um primeiro momento, entre 2008 e 2013, a média de participação dos governadores foi de 44%. Já entre 2016 e 2020, a presença dos governadores na reunião caiu pela metade, com 22% na presença dos governadores. A média especialmente baixa pós-2016 parece ser fruto de alguns fatores correlacionados, como a crise econômica nacional que direciona os governadores para temas objetivos e emergenciais (emprego, arrecadação, crise sanitária etc.), os conflitos federativos acentuados com o golpe político de 2016, que agravou fissuras na estrutura política do Conselho Deliberativo, e a concorrência com o Consórcio Nordeste criado em 2019 como instrumento jurídico, político e econômico de integração dos nove estados da região.

No Gráfico 2 se faz um exercício semelhante, em que se aponta a participação dos governadores nas reuniões realizadas pelo Consórcio Nordeste de 2019 até 2021, ano em que as últimas atas foram disponibilizadas. A média de comparecimento dos governadores nordestinos para as reuniões do consórcio foi de 94%, frequência muito acima daquela registrada para o Condell, inclusive com uma participação simultânea de todos os governadores na ordem de 66,7% ante a taxa de 11% das reuniões do Conselho Deliberativo.

Chama atenção então para um dos possíveis efeitos de esvaziamento do Condell, qual seja a concorrência na agenda política com o Consórcio Nordeste, que, ao menos nesse escopo, parece atualmente representar melhor um espaço de articulação de pactos de governança entre os atores políticos de primeiro escalão (os governadores) na construção de uma política regional integrada e unificada.

**Gráfico 2 - Consórcio Nordeste: participação (%) dos governadores nas reuniões (2019-2021)**



Fonte: Consórcio Nordeste (vários anos). Elaboração Própria.

Nota: A ata da 2ª reunião ordinária de 2021 não foi computada pelo gráfico, pois o *link* disponível para leitura da ata apresenta erro de duplicidade com a ata da 3ª reunião de 2021.

O que se depreende dos dados coletados acima são a sinalização da postura de certo descaso dos governadores da região para com as reuniões do Condell. A constante abstenção dos mandatários estaduais fragiliza o peso institucional do Conselho Deliberativo, importante espaço de discussões e tomada de decisões quanto ao desenvolvimento do NE.

Essa baixa participação dos governadores, segundo relata Henrique Tinoco, então Superintendente de Políticas de Desenvolvimento do BNB, parte da percepção por parte dos governadores que eles não se sentiam partícipes do processo de construção da programação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e da Sudene. Assim, ele afirma: “acabamos ficando em loop, onde os governadores disseram que não iam para o Condell porque já estava tudo definido e, por sua vez, as coisas acabam não sendo definidas porque os governadores não vão ao Condell” (SUDENE, 2019, p. 9)<sup>7</sup>.

A leitura do Superintendente do BNB enfatiza certo conflito na estrutura de governança do Condell, o que se adiciona e se complementa ao desarranjo político e institucional fruto da crise estrutural das políticas, instrumentos e instituições de fomento ao desenvolvimento regional diante do cenário de intensificação da guerra fiscal e acirramento do latente processo de fragmentação econômica regional.

A Figura 1, construída com base em Lopes, Macedo e Monteiro Neto (2021), apresenta o fluxograma por tema e quantidade de resoluções. Foi realizado o esforço de catalogar e categorizar todas as 151 resoluções aprovadas e publicadas em cada uma das 28 atas de reunião do Condell de 2008 até 2021<sup>8</sup>. O mapeamento das resoluções indica para quais áreas de atuação se direciona o Conselho Deliberativo, e quais as prioridades da agenda do desenvolvimento regional. Pelo fluxograma é possível captar o enfoque da ação institucional da Sudene. Ademais, auxilia na construção de novos instrumentos de governança.

Para elaborar o mapeamento das resoluções, decidiu-se por agrupá-las em eixos. Foram classificados cinco eixos principais que correspondem com a temática em comum entre as resoluções. Por exemplo, foram inseridas 11 resoluções no eixo “c”. Isso significa que entre as 151 resoluções do Condell, 11 tiveram como assunto principal as deliberações da Sudene voltadas para a ação emergencial, seja orientada para medidas de combate à seca, ou de auxílio socioeconômico no período da pandemia global do SARS-CoV-2.

---

<sup>7</sup> Ata da 1ª reunião do Comitê Técnico de Acompanhamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/ata-1-reunio-comit-tnico-acompanhamento-fne-dias-13-e-21-02-19-recife-1-pdf>

<sup>8</sup> O número total de resoluções aprovadas no período foi de 154, porém as resoluções nº85/2016, 96/2016, 97/2016, todas elas da 19ª reunião, não constam no portal de memória institucional do Condell/Sudene, portanto impossibilitando a classificação dessas resoluções.

Assim, o trabalho identificou cinco grandes eixos em comum ao qual convergem as resoluções. Esses eixos foram classificados como: ampliação das linhas de crédito, concessão de dívidas e novas funções (a); abrangência territorial (b); ação emergencial (c); comitês auxiliares, instrumentos de governança, leis e planos paralelos ao FNE (d); e estrutura normativa, financeira e administrativa (e).

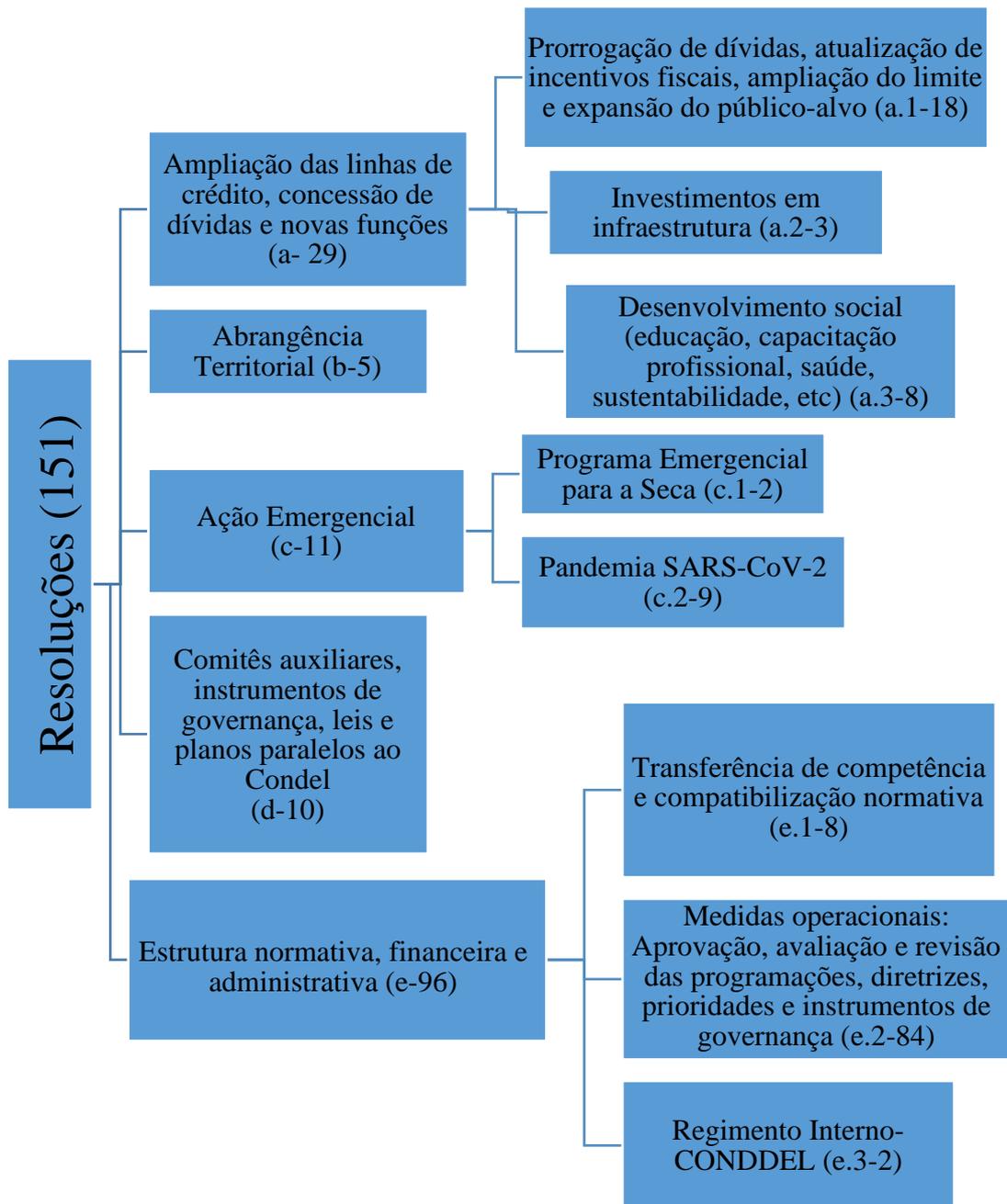
No fluxograma na Figura 1 (a seguir) os eixos são seguidos por um numeral que corresponde ao número de resoluções de cada deixo. Por exemplo, o eixo “b” da abrangência Territorial é seguido pelo número c (ver: b-5), o que significa que cinco resoluções debatem o tema da abrangência territorial do FNE.

O eixo “e” categorizado como da estrutura normativa, financeira e administrativa, recebe o maior número de resoluções, 96 ao total. Em sua maioria, essas resoluções que dizem respeito à aprovação das programações do FNE. Isso significa que 64% das resoluções do Condell corresponderam a decisões sobre sua estrutura interna de funcionamento, associadas a medidas burocráticas para melhor organização, memória institucional e efetividade do Condell.

Se por um lado tais resoluções são aplicadas para melhorias dos instrumentos de governança da Sudene, por outro, o acúmulo de resoluções direcionada para essa finalidade constata a pouca abertura do Condell para assuntos de maior importância, vide o direcionamento sobre os rumos da economia nordestina, como acontecia outrora, em que a Sudene foi agente ativo para formulação e transformação da base de produção da indústria de bens intermediários do Nordeste, o que Araújo(2000) identificou com ao “nova indústria nordestina”.

As resoluções que aprovam o FNE, que são a maioria, por exemplo, são apenas medidas protocolares, onde o Condell recebe o planejamento já “fechado”, com diretrizes e prioridades elencadas pelo BNB, Ministério do Desenvolvimento Regional, pelos planos de desenvolvimento regional, e balizadas pela PNDR. Isto é, o Condell pouco participa na elaboração da programação, o que, aliás, seria sua função essencial.

**Figura 1 – Fluxograma das Categorias de Resoluções por Tema (2008-2021)**



Fonte: Condel/Sudene. Elaboração própria.

Em especial, o BNB ocupa espaço privilegiado na montagem da programação, uma vez que passa a ocupar espaços não preenchidos pelos demais agentes, o que, vale pontuar, é importante ao funcionamento dos fundos, especialmente para os demandantes na ponta, mas provoca também uma execução dos recursos que mais atende aos parâmetros do mercado do que alinhado com a política regional. A programação, assim, passa a ser direcionada de acordo com fundamentos e limites

bancários, passando o banco a ocupar papel privilegiado no processo da tomada de decisão da política regional.

Ocorre, ainda, que a execução da programação nem sempre é respeitada. Em verdade, menos da metade (43,5%) entre todas as diretrizes específicas, espaciais, setoriais, por programa, por unidade federativa, e por indicadores, houve uma compatibilização entre o que foi programado e o que foi realizado efetivamente. Ou seja, já um déficit no programado/executado, ao qual 43% das aplicações do FNE tiveram repasses a menos do que foi programado entre seus entes competentes. O Conselho Deliberativo, portanto, acaba por ocupar função secundária, com papel protocolar em validar resoluções já previamente deliberadas e referendadas.

Desta maneira, se demonstra uma Sudene inerte frente aos desafios da tendência de fragmentação da articulação regional, que demandam esforços políticos, financeiros e institucionais para reestabelecer o protagonismo da superintendência como coordenadora do planejamento público regional capaz de enfrentar os problemas ligados ao desenvolvimento regional brasileiro apresentados na seção dois deste artigo, que exigem cada vez mais esforços de articulação federativa e multiníveis de governo.

Na 25ª reunião, Mário de Paula Gordilho, superintendente da Sudene naquela ocasião, deixou registrado em ata<sup>9</sup> a necessidade de: “colocar a Sudene no seu lugar institucional, isto é, ser protagonista das ações governamentais do Nordeste, buscando a harmonização dos entes federados na sua atuação em benefício do povo nordestino” (Sudene, 2019, p. 5). Reconhece, portanto, o presente desgaste da autarquia e a necessidade de uma ampla articulação para seu resgate.

## **Conclusões**

A manutenção da política econômica guiada pelo “tripé macroeconômico” reorientou as novas determinações regionais e urbanas no Brasil. O comércio exterior passou a vigorar como condutor da agenda econômica nacional, alterando inclusive os rumos da indústria, da organização socioespacial e da integração produtiva. Nesse quadro, se acirram as tendências de fragmentação da articulação regional pela especialização regressiva e a ampliação da competição entre os entes subnacionais por investimentos e financiamentos.

Diante desse quadro, as instituições, autarquias e políticas regionais deveriam assumir espaço privilegiado sobre a reorientação dos pactos de coesão e unidade política e federativa nacional. Porém, o que foi observado, é que nem a PNDR foi

---

<sup>9</sup> Ver em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/ata-da-25a-reuniao-do-conselho-deliberativo-da-sudene>.

efetivamente implementada, e nem a própria Sudene assume protagonismo sobre a condução dos rumos e padrões de desenvolvimento da economia nordestina.

A leitura e classificação das resoluções das reuniões do Condell deixa explícito o papel passivo que autarquia assumiu, o que é reconhecido entre os próprios conselheiros, que relatam em atas o espaço secundário no processo da tomada de decisão do Condell, conforme apontado no último tópico.

Assim, como analisado, atualmente a operação da Sudene também passa por um processo de desestruturação, com ações cada vez mais pontuais e voltadas para a estrutura de governança interna da autarquia, pouco influenciando ou direcionando as ações da economia nordestina, que passa por desafios imensos, vide o processo de especialização regressiva da base de produção.

Portanto, o que se aponta, por fim é o esvaziamento progressivo da Sudene, a partir da perda qualitativa de suas atribuições; um desenho institucional mais fragilizado; e um papel mais submisso ao poder federal e menos articulador por parte da autarquia, que está permeada por resoluções e ações de pouco poder aglutinador para coordenar a dinâmica regional e fazer frente as forças de fragmentação que tensionam a coesão federativa.

O enfraquecimento do poder decisório da Sudene e dos demais instrumentos voltados ao desenvolvimento regional, como procuramos mostrar, trilham a trajetória alinhada ao vigente processo de fragmentação produtiva regional. Um dos reflexos desse processo é também uma descoordenação por parte das instituições públicas, cada vez mais enfraquecidas, esvaziadas, submissas e secundárias no que diz respeito ao papel de integração e dinamismo regional. Portanto, entendemos o esvaziamento institucional da Sudene como uma das consequências materiais mais objetivas da tendência de fragmentação produtiva na vigente quadra histórica.

## Referências

ARAÚJO, Tânia. B. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, 1997.

ARAÚJO, Tânia. B. A experiência de planejamento regional no Brasil. *In*: ARAÚJO, Tânia. B. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiros: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

ARAÚJO, Guthiêrre. F. **A trajetória da Sudene, suas (re)invenções, na condução do projeto de desenvolvimento regional**. 2015. 162 f. Dissertação em geografia - Núcleo de Pós-graduação em geografia da Universidade Federal de Sergipe, Aracajú, SE, 2015.

BARBOSA FILHO, Nelson. Dez anos de política econômica. *In*: SADER, Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

BONAVIDES, P. O Planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões: a experiência brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, v. 8, n. 31, 1971.

BONAVIDES, P. O federalismo e a revisão da forma de Estado. **Revista de Informação Legislativa**, v. 10, n. 37, 1973.

BONAVIDES, P. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista de Informação Legislativa**, v. 17, n. 65, 1980.

BORGHI, Roberto. A. Z. **Growth trajectories in the globalisation era: a macrosectoral analysis of China and Brazil**. 2015. 229 p. Tese (PhD) – (Doctor of Philosophy) - St Edmund's College, University of Cambridge, Cambridge, UK, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luís. C; NASSIF, André; FEIJÓ, Carmem. A. A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 3 (144), 2016.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional no Brasil: 1970-2005**. 3. ed. São Paulo, SP: Unesp, 2008.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, 2012.

CANO, W. (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 9, n. 15, 2014.

CARVALHO, Fernanda. F. **A Extinção da Sudene** - um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil. 2006. 247 f. Tese de doutorado em desenvolvimento econômico – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006.

COLOMBO, Lucileia A. Federalismo brasileiro e desenvolvimento regional: Predominância da economia ou da política no processo decisório? *In*: Encontro da associação brasileira de Ciência Política, 11., 2018. Curitiba, PR, **Anais...** Curitiba, PR: Universidade Federal do Paraná, 2018.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Atas das Reuniões da Assembleia Geral.**

Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/institucional>. Acesso em: 23 mai. 2023.

FURTADO, Celso. **A fantasia desfeita.** 3. ed. Rio de Janeiro (RJ): Paz e Terra, 1989.

FURTADO, Paloma. C. C. G. **Agronegócio e dependência externa: análise das relações sino-brasileiras e suas influências em escala regional – o caso do Centro-Norte do Brasil (MATOPIBA).** 2019. 323 p. Dissertação (mestrado em geografia) - Instituto de Geografia, Universidade Estadual de Campinas. 323 p. 2019.

GOULARTI, Juliano. G. **Política fiscal e desoneração tributária no Brasil.** 1 ed. Florianópolis e Criciúma, SC: Insular e Editora da UNESC, 2020.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Introdução à formação econômica do Nordeste.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana, 1989.

GUMIERO, Rafael. G. A trajetória das políticas de desenvolvimento regional do Nordeste: balanço entre a Operação Nordeste e a PNDR. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 4, p. 189-210, 2017.

IPEA. **Desafios da nação.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v 1. 2018.

LÉLIS, Marcos. T. C.; CUNHA, André. M.; LINCK, Priscila. O choque nos preços das commodities e a economia brasileira nos anos 2000. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, SP, v. 39, 2019.

LOPES, Guilherme. C. L. de. A. **Estrutura Produtiva do Nordeste no século XXI: dinâmica regional e inserção externa.** 2023. 228 f. Tese de doutorado em desenvolvimento econômico – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2023.

LOPES, G.; MACEDO, F. C. de; MONTEIRO NETO, A. Propostas recentes de mudanças nos Fundos Constitucionais de Financiamento: em curso a desfiguração progressiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 3, p. 411-423, 2021.

LOPREATO, Francisco. L. C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Texto para Discussão**, n.388. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2020.

MACEDO, F. C. de. **Inserção externa e território: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008)**. 2010. 286 f. Tese de Livre-docência – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2010.

MACEDO, F. C. de. Transformação econômica, inserção externa e dinâmica territorial no Centro-Oeste brasileiro: o caso de Rio Verde. **Sociedade & Natureza**, v. 25, 2013.

MACEDO, F. C. de. Economia, Transformações Territoriais e Infraestrutura no Brasil. **Conjuntura & Planejamento**, v. 1, 2015.

MACEDO, Fernando C.; ANGELIS, Ângelo. Guerra fiscal dos portos e desenvolvimento regional no Brasil. **Redes** (Santa Cruz do Sul. Online), v. 18, 2013.

MARICATO, Ermínia. T. M. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. *In*: RIBEIRO, Luiz. C. Q; SANTOS JÚNIOR, Orlando. A (Org.). **As Metrôpoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro, RJ: Revan, 2007.

MORCEIRO, P. C. **A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise de sua evolução estrutural, comercial e tecnológica**. 2018. 216p. Tese de Doutorado - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/USP. 2018.

MONTEIRO NETO, A. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012). **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 2, n. 1, 2015.

OREIRO, José. L. C.; PAULA, Luiz. F. de. **Macroeconomia da estagnação brasileira**. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books, 2021.

OSORIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. *In*: OSORIO, J. *et al.* (orgs). **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo, SP: Boitempo, p. 37-86, 2012a.

OSORIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. *In*: OSORIO, J. *et al.* (orgs.). **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo, SP: Boitempo, p. 103-133, 2012b.

PACHECO, Carlos Américo. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **Economia e Sociedade**, n. 6, 1996.

PALMA, José. G. Flying geese and waddling ducks: the different capabilities of East Asia and Latin America to ‘demand-adapt’ and ‘supply-upgrade’ their export

productive capacity. *In*: CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. (Eds.). **Industrial policy and development: the political economy of capabilities accumulation**. Oxford, 2009.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020.

SAMPAIO, D. P. **Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil**. 2015. 234 f. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2015.

SAMPAIO, D. P. Economia brasileira no início do século XXI: desaceleração, crise e desindustrialização (2000-2017). **Semestre Econômico**, 22(50), p. 107-128, 2019. DOI: <https://doi.org/10.22395/seec.v22n50a6>.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo, SP: Edusp, 2013.

SUDENE. Recife/PE. **Ata da 1ª reunião do Comitê Técnico de Acompanhamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE**. 13 e 21 de fevereiro de 2019. p. 1-18, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/ata-1-reunio-comit-tnico-acompanhamento-fne-dias-13-e-21-02-19-recife-1-pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

SUDENE. Recife/PE. **Ata da 25ª reunião do Conselho Deliberativo**. 24 mai de 2019. p. 1-32, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/ata-da-25a-reuniao-do-conselho-deliberativo-da-sudenef>. Acesso em: 29 jul. 2022.

UDERMAN, Simone. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 39, n. 2, p. 232-250, 2008.

Data de submissão: 05/06/2023

Data de aprovação: 07/03/2024

Revisão: Daniela Matthes (português), Ana Clara Medina Menezes de Souza (inglês) e Yanet María Reimondo Barrios (espanhol).

---

*Guilherme Carneiro Leão de Albuquerque Lopes*

Universidade Federal de Mato Grosso

Av. Fernando Corrêa da Costa, nº 2367 – Bairro Boa Esperança

78060-900 Cuiabá/MT, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-4330-8319>

E-mail: [guilherme.cla.lopes@gmail.com](mailto:guilherme.cla.lopes@gmail.com)

*Fernando Cezar de Macedo*

Universidade Estadual de Campinas

Rua Pitágoras, 353 – Barão Geraldo

13083-857 Campinas/SP, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8690-2077>

E-mail: [fernando.cezar.macedo@gmail.com](mailto:fernando.cezar.macedo@gmail.com)