

CRESCIMENTO ECONÔMICO, POLARIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO GEOGRÁFICO DESIGUAL: UMA INTERPRETAÇÃO DA QUESTÃO REGIONAL BRASILEIRA

Boanerges De Freitas Barreto Filho¹, Francisco do Ó de Lima Júnior²

Resumo: O artigo analisa a permanência do debate acerca do trade-off entre crescimento econômico e equilíbrio regional, tomando como referência a persistente desigualdade entre Nordeste e Centro-Sul no Brasil. Busca responder em que medida o crescimento econômico tende a produzir convergência territorial e por que as disparidades regionais brasileiras permanecem elevadas mesmo após sucessivos ciclos de crescimento, integração de mercados e intervenção estatal. Parte-se do pressuposto de que o crescimento econômico tende a produzir processos iniciais de concentração espacial e polarização regional, cuja persistência ou reversão depende das estruturas produtivas existentes, das capacidades institucionais dos territórios e da ação das políticas públicas. O objetivo consiste em analisar o debate teórico sobre o trade-off entre crescimento econômico e equilíbrio regional, articulando-o a uma interpretação histórico-estrutural da desigualdade Nordeste-Centro-Sul. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa bibliográfica de caráter analítico-crítico, fundamentada em revisão narrativa crítica da literatura especializada e orientada por uma abordagem histórico-estrutural inspirada no estruturalismo latino-americano, na economia regional e na economia política do desenvolvimento. Os resultados indicam que a persistência da questão regional brasileira não decorre de um trade-off inevitável entre crescimento e equilíbrio territorial, mas da interação histórica entre mecanismos de causalidade cumulativa, heterogeneidades estruturais e processos de desenvolvimento geográfico desigual. Mesmo após sucessivos ciclos de crescimento econômico e integração do mercado nacional, persistem expressivas diferenças regionais de produtividade, renda e estrutura produtiva. Conclui-se que a redução efetiva das assimetrias regionais exige estratégias capazes de articular crescimento econômico, transformação produtiva, fortalecimento das capacidades territoriais e justiça territorial.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; desigualdades regionais; heterogeneidade estrutural; desenvolvimento geográfico desigual.

- 1 Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (2002). Especialista em Desenvolvimento Regional e Planejamento Territorial pela UERN. Mestrado Acadêmico em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido.
- 2 Professor Associado do Departamento de Economia – DE da Universidade Regional do Cariri. Doutor em Desenvolvimento Econômico – IE/UNICAMP. Pesquisador Líder do Grupo de Pesquisa em Territorialidades Econômicas e Desenvolvimento Regional e Urbano – GETEDRU/DE-URCA. Professor do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Urbana – PPGERU – URCA/Crato – CE. Professor do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido – PLANDITES – UERN/Campus de Pau dos Ferros – RN. Pesquisador Bolsista PDS-CNPQ e membro Pesquisador do INCT-LABPLAN.

-- ARTIGO RECEBIDO EM 01/06/2026. ACEITO EM 29/07/2026. --

ECONOMIC GROWTH, POLARIZATION AND UNEVEN GEOGRAPHICAL DEVELOPMENT: AN INTERPRETATION OF THE BRAZILIAN REGIONAL ISSUE

Abstract: The article analyzes the persistence of the debate on the trade-off between economic growth and regional equilibrium, taking as reference the persistent inequality between the Northeast and the Center-South in Brazil. It seeks to answer the extent to which economic growth tends to produce territorial convergence and why Brazilian regional disparities remain high even after successive cycles of growth, market integration and state intervention. It is based on the assumption that economic growth tends to produce initial processes of spatial concentration and regional polarization, whose persistence or reversal depends on the existing productive structures, the institutional capacities of the territories and the action of public policies. The objective is to analyze the theoretical debate on the trade-off between economic growth and regional equilibrium, articulating it with a historical-structural interpretation of the Northeast-Center-South inequality. Methodologically, this is an analytical-critical bibliographic research, based on a critical narrative review of the specialized literature and guided by a historical-structural approach inspired by Latin American structuralism, regional economics and the political economy of development. The results indicate that the persistence of the Brazilian regional issue does not stem from an inevitable trade-off between growth and territorial balance, but from the historical interaction between mechanisms of cumulative causation, structural heterogeneities and processes of uneven geographical development. Even after successive cycles of economic growth and integration of the national market, there are significant regional differences in productivity, income and productive structure. It is concluded that the effective reduction of regional asymmetries requires strategies capable of articulating economic growth, productive transformation, strengthening of territorial capacities and territorial justice.

Keywords: regional development; regional inequalities; structural heterogeneity; uneven geographical development.

1 INTRODUÇÃO

O debate acerca da relação entre crescimento econômico e equilíbrio regional ocupa posição central na teoria do desenvolvimento, na economia regional e no planejamento territorial. Embora as formulações contemporâneas tenham relativizado a oposição rígida entre eficiência econômica e coesão territorial, a distribuição espacial dos benefícios do crescimento permanece como uma das questões mais persistentes da literatura especializada.

Em diferentes contextos históricos, o crescimento econômico mostrou-se capaz tanto de reduzir quanto de ampliar disparidades regionais, o que mantém em aberto a discussão sobre os mecanismos que explicam a convergência ou a divergência entre regiões, estados, municípios.

A relevância desse debate torna-se particularmente evidente em economias periféricas, marcadas por heterogeneidade estrutural, concentração espacial dos investimentos e fortes assimetrias produtivas, persistentes ao longo do tempo, mesmo quando atenuadas por políticas públicas pró-desconcentração. Nesses contextos, a expansão da atividade econômica frequentemente ocorre de forma seletiva, reforçando vantagens locais previamente constituídas e ampliando processos de polarização territorial, inclusive intrarregional após adoção de políticas pró-desconcentração em escala nacional.

Assim, a questão regional não pode ser reduzida a um problema distributivo secundário, passa a ser compreendida como dimensão constitutiva da própria dinâmica de acumulação, especialmente quando o crescimento se realiza sob condições de elevada

concentração econômica e relativa fragilidade institucional. Diante desse quadro, o artigo procura responder a duas questões centrais: o trade-off entre crescimento econômico e equilíbrio regional constitui uma tendência inevitável dos processos de desenvolvimento? E por que a desigualdade entre Nordeste e Centro-Sul persiste mesmo após sucessivos ciclos de crescimento econômico, integração de mercados e intervenção estatal?

No Brasil, essa problemática assume expressão singular. A persistência da desigualdade entre Nordeste e Centro-Sul constitui uma das características mais duradouras da formação econômica nacional. Apesar dos avanços associados à industrialização, à urbanização, à expansão do mercado interno e à ampliação das políticas públicas ao longo do século XX e início do século XXI, as diferenças regionais permanecem expressivas em termos de produtividade, renda, disponibilidade de infraestrutura, capacidade de incorporar inovação, capacidade de retenção dos excedentes econômicos e de níveis de bem-estar. Tal permanência sugere que a questão regional brasileira não pode ser explicada apenas por insuficiências conjunturais de investimento, deficiências administrativas ou limitações locais/regionais de competitividade.

Sob essa perspectiva, o pressuposto que orienta este artigo é que o crescimento econômico tende a produzir processos iniciais de concentração espacial e polarização regional, cuja persistência ou reversão depende das estruturas produtivas existentes, das capacidades institucionais dos territórios e da ação das políticas públicas.

O objetivo deste artigo é analisar o debate teórico sobre o trade-off entre crescimento econômico e equilíbrio regional, articulando-o a uma interpretação histórico-estrutural das desigualdades regionais brasileiras, com ênfase na dualidade Nordeste–Centro-Sul. Busca-se compreender em que medida a persistência dessa desigualdade pode ser explicada pelos mecanismos de concentração, polarização e integração subordinada que caracterizaram a formação econômica nacional e suas sucessivas estratégias de desenvolvimento.

Metodologicamente, o artigo desenvolve uma pesquisa bibliográfica de caráter analítico-crítico, organizada como revisão narrativa teoricamente orientada. O procedimento adotado não inventariou exaustivamente a produção sobre desenvolvimento regional. A opção foi por reconstruir as principais matrizes explicativas mobilizadas nesse campo e examinar seu alcance diante da formação regional brasileira. A seleção bibliográfica foi, portanto, intencional e orientada pela relevância teórica, pela influência exercida por determinadas obras na constituição das correntes estudadas e pela pertinência das contribuições para o problema das desigualdades regionais.

A formação do corpus obedeceu a quatro critérios complementares. O primeiro correspondeu à inclusão de obras fundadoras ou representativas das formulações examinadas, como as contribuições de Perroux, Prebisch, Myrdal, Furtado, Hirschman, Krugman, Harvey e Smith. O segundo contemplou trabalhos que atualizaram, sistematizaram ou submeteram essas abordagens à crítica, sobretudo nos debates sobre escalas territoriais, desenvolvimento local, políticas orientadas para os lugares e polarização econômica, representados por Brandão, Pike, Rodríguez-Pose, Barca e Storper. O terceiro reuniu interpretações histórico-estruturais da formação regional brasileira, particularmente as elaboradas por Furtado, Oliveira, Cano e Brandão. O quarto incorporou estudos empíricos sobre concentração produtiva, convergência de renda e disparidades interestaduais e

municipais, utilizados para confrontar os argumentos teóricos com algumas tendências observadas no Brasil.

Foram incluídos livros, capítulos e artigos que apresentassem contribuição conceitual direta para a formulação, o desenvolvimento ou a crítica de uma das correntes analisadas, assim como estudos aplicados capazes de evidenciar seus mecanismos explicativos no caso brasileiro. Publicações de instituições de pesquisa e órgãos oficiais foram utilizadas exclusivamente para a atualização das evidências sobre distribuição regional da produção, renda e produtividade. Excluíram-se trabalhos nos quais a dimensão regional aparecesse apenas como delimitação empírica, sem discussão dos mecanismos responsáveis pela diferenciação territorial, bem como textos que reproduzissem sínteses já contempladas no corpus sem acrescentar formulações teóricas ou evidências pertinentes.

Não foi estabelecido um marco temporal inicial uniforme, uma vez que as correntes examinadas se constituíram em períodos históricos distintos. Para cada abordagem, foram selecionadas suas formulações originais ou as edições de referência efetivamente consultadas, independentemente do ano de publicação. A literatura de atualização e crítica foi incorporada até o encerramento do levantamento, em março de 2026, enquanto as evidências empíricas foram delimitadas pela disponibilidade dos dados mais recentes sobre a economia regional brasileira. Essa diferenciação permitiu combinar a reconstrução histórica das teorias com a análise de sua capacidade explicativa diante das configurações contemporâneas das desigualdades regionais.

A identificação das publicações pelo exame das referências das obras consideradas centrais, procedimento empregado para localizar formulações originais e estudos recorrentes no debate especializado. Inicialmente, reconstruíram-se os pressupostos, as categorias e as relações causais próprias de cada abordagem. Em seguida, as formulações foram comparadas e confrontadas com a formação regional brasileira por meio de interpretação histórico-estrutural inspirada no estruturalismo latino-americano e na economia política do desenvolvimento. Esse procedimento permitiu identificar convergências, divergências e limites explicativos sem dissolver as diferenças teóricas entre as correntes examinadas.

A justificativa da pesquisa reside na necessidade de problematizar as interpretações que tratam a desigualdade regional brasileira como resultado exclusivo de insuficiências locais/regionais ou da ausência de crescimento econômico. Embora tais fatores possuam relevância analítica, eles não explicam satisfatoriamente a permanência de um padrão territorial assimétrico ao longo de distintos ciclos históricos de expansão econômica.

A questão central consiste em compreender por que o crescimento nacional, em diferentes momentos, foi capaz de dinamizar seletivamente determinadas frações do território, ao mesmo tempo em que manteve outras em posição subordinada na Divisão Territorial do Trabalho (DTT).

A principal contribuição teórica deste artigo se limitou em interpretar a desigualdade Nordeste–Centro-Sul como resultado da articulação histórica entre causalidade cumulativa, heterogeneidade estrutural e desenvolvimento geográfico desigual. Argumenta-se que essas três dimensões, frequentemente tratadas de forma separada na literatura, constituem processos complementares que ajudam a explicar a persistência da questão

regional brasileira. A causalidade cumulativa ilumina os mecanismos de concentração e polarização econômica; a heterogeneidade estrutural evidencia as diferenças produtivas e tecnológicas que se reproduzem entre regiões; e o desenvolvimento geográfico desigual permite compreender como tais processos são continuamente recriados pelas dinâmicas de acumulação e reorganização espacial do capital.

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. A seção seguinte discute a permanência do debate sobre o trade-off entre crescimento econômico e equilíbrio regional na teoria do desenvolvimento. Posteriormente, analisam-se as raízes histórico-estruturais da desigualdade Nordeste–Centro-Sul, enfatizando os mecanismos de concentração, polarização e integração subordinada que conformaram a questão regional brasileira. Na sequência, examinam-se os limites das políticas regionais compensatórias e os desafios associados à construção de estratégias capazes de articular crescimento econômico, transformação produtiva e convergência territorial. Por fim, apresentam-se as conclusões, retomando os principais resultados da investigação e suas implicações para o debate contemporâneo sobre desenvolvimento regional em economias periféricas.

2 CRESCIMENTO ECONÔMICO E EQUILÍBRIO REGIONAL: A PERMANÊNCIA DE UM DEBATE NA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO

A discussão sobre o trade-off entre crescimento econômico e equilíbrio regional ocupa lugar persistente na teoria do desenvolvimento e na economia regional. Ainda que o debate tenha assumido formulações distintas ao longo do tempo, sua questão central permanece relativamente estável: o crescimento econômico tende a distribuir seus efeitos de maneira equilibrada entre as regiões ou, ao contrário, reforça padrões espaciais de concentração, polarização e dependência? A resposta a essa questão não é apenas técnica, pois envolve pressupostos sobre a natureza do mercado, o papel do Estado, a capacidade de difusão espacial do progresso técnico e a própria dinâmica da acumulação capitalista.

Ao longo do desenvolvimento da teoria econômica, as interpretações sobre essa questão oscilaram entre perspectivas que atribuem aos mercados capacidade de promover convergência regional e abordagens que enfatizam os mecanismos cumulativos de concentração, polarização e produção desigual do espaço.

Nas formulações clássicas da localização econômica, a concentração espacial das atividades produtivas aparece, em grande medida, como resultado racional da busca por eficiência. A localização das atividades é explicada por fatores como custos de transporte, proximidade dos mercados consumidores, disponibilidade de insumos, economias de escala e vantagens de aglomeração. Nesse horizonte analítico, a diferenciação regional não é necessariamente interpretada como problema estrutural, mas como expressão da especialização funcional do espaço econômico. A concentração produtiva poderia, portanto, elevar a eficiência agregada, ainda que produzisse desigualdades territoriais no curto e médio prazo.

Essa perspectiva dialoga com a tradição neoclássica, para a qual as disparidades regionais tenderiam a diminuir no longo prazo mediante a mobilidade dos fatores de produção, cuja implicação é que não há trade-off permanente, pois o crescimento

eventualmente equilibra as regiões. O capital se deslocaria para áreas de menor custo e maior retorno relativo, enquanto o trabalho migraria em direção às regiões de maiores salários. Desse modo, o próprio funcionamento dos mercados induziria a convergência entre rendas regionais. A desigualdade espacial seria, nessa leitura, uma etapa transitória do processo de ajustamento econômico, enquanto atuam os mecanismos de (i) rendimentos decrescentes do capital, (ii) mobilidade de capital e trabalho e de (iii) difusão tecnológica.

Entretanto, a persistência histórica das desigualdades regionais, sobretudo em economias periféricas, impõe importantes restrições à hipótese de convergência automática derivada da tradição neoclássica. A literatura empírica produzida para o caso brasileiro encontra resultados heterogêneos: alguns estudos identificam evidências de convergência de renda em determinados períodos ou segmentos econômicos, enquanto outros apontam a formação de clubes de convergência, trajetórias regionais diferenciadas ou mesmo a permanência de disparidades estruturais significativas (Zini Júnior, 1998; Laurini; Andrade; Pereira, 2005; Amorim; Scalco; Braga, 2008; Oliveira, 2009).

Quadro 1 – Comparação das evidências

Estudo	Recorte e unidade	Indicadores e método	Resultado efetivamente encontrado	Uso adequado no artigo
Zini Júnior (1998)	Estados e macrorregiões, 1939–1994	Dispersão da renda real per capita, coeficiente de variação e regressões de convergência absoluta e condicional	Redução da dispersão no período completo, mas com alternância entre convergência e divergência. Velocidade reduzida e permanência de forte diferencial regional	Evidência de convergência lenta, descontínua e insuficiente para eliminar disparidades estruturais
Laurini, Andrade e Pereira (2005)	Municípios brasileiros, 1970–1996	Renda relativa per capita, testes não paramétricos de convergência sigma e beta, matrizes de transição, núcleos estocásticos e teste de multimodalidade	Formação de dois clubes: municípios de baixa renda no Norte e Nordeste e de alta renda no Centro-Oeste, Sudeste e Sul	Evidência de convergência interna aos grupos combinada com polarização entre eles
Amorim, Scalco e Braga (2008)	Estados, agregado e setores, 1980–2000	PIB per capita ou produto por trabalhador, regressões de convergência absoluta e condicional	Evidência estatisticamente mais consistente para Indústria e Serviços na convergência absoluta e somente para a Indústria na condicional. Ausência de convergência agropecuária	Evidência de trajetórias setoriais diferenciadas. A alegada convergência agregada deve ser usada com cautela
Oliveira (2009)	Revisão metodológica da literatura	Comparação entre beta e sigma-convergência, dinâmica distributiva e econometria espacial	Não produz nova estimativa. Demonstra que os resultados dependem do conceito, da técnica e do tratamento da dependência espacial	Fundamentação metodológica para explicar resultados divergentes na literatura

Fonte: elaboração dos autores (2026).

Na pesquisa de Zini Júnior (1998), as regressões estruturais associam o crescimento estadual ao aumento da escolaridade e ao investimento industrial. A concentração fundiária apresenta coeficiente negativo e estatisticamente significativo. O autor reconhece, entretanto, limitações nos dados de exportação, interpolações das variáveis censitárias e pequeno número de observações em algumas estimações regionais. A interpretação mais rigorosa é a de convergência parcial, lenta e espacialmente desigual, acompanhada pela reprodução de condicionantes socioeconômicos relevantes.

O estudo de Laurini, Andrade e Pereira (2005) é o que sustenta de maneira mais direta a existência de clubes de convergência. Os autores analisam a distribuição da renda relativa per capita dos municípios brasileiros entre 1970 e 1996. Empregam métodos não paramétricos, sem pressupor previamente uma distribuição de probabilidades ou uma relação funcional linear. Os resultados indicam dois agrupamentos persistentes. Um clube de baixa renda concentra municípios do Norte e do Nordeste. Outro clube, de renda mais elevada, reúne municípios do Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Portanto, não se trata de convergência dos municípios brasileiros para um único estado estacionário. O processo combina aproximação interna aos grupos e distanciamento entre os dois polos da distribuição.

O estudo de Amorim, Scalco e Braga (2008) examina os estados entre 1980 e 2000, considerando a economia agregada e os setores Agropecuária, Indústria e Serviços. As variáveis incluem produto, população ocupada, consumo de energia elétrica como proxy do estoque de capital físico e escolaridade como proxy do capital humano. O resultado mais seguro é, portanto, a existência de convergência setorialmente seletiva, mais nítida na Indústria.

Oliveira (2009) não apresenta um novo banco de dados ou uma nova estimação. Sua contribuição consiste em demonstrar que “convergência” pode designar fenômenos diferentes. Sua síntese para o Brasil é que os estudos baseados em regressões produzem resultados contraditórios, enquanto as abordagens distributivas tendem a identificar dois clubes municipais. Assim, Oliveira (2009) fornece a justificativa metodológica para que resultados aparentemente opostos coexistam na literatura.

Chiarini (2006), ao analisar as disparidades regionais brasileiras entre as décadas de 1980 e 2000, também questiona a hipótese de convergência automática. Seus resultados indicam persistência de elevados níveis de desigualdade regional e sugerem que avanços educacionais, embora relevantes, não foram suficientes para reduzir proporcionalmente as diferenças de renda entre os estados.

Em conjunto, esses estudos sugerem que a hipótese de convergência absoluta encontra suporte limitado para o caso brasileiro³. Quando identificados, os processos de aproximação da renda tendem a ocorrer de forma condicionada, heterogênea e seletiva, frequentemente restritos a determinados grupos de regiões ou setores econômicos.

3 Barros (2001) questiona até se os diferenciais observados de renda configuram, por si mesmos, um problema regional autônomo e atribui parcela relevante dessas diferenças à distribuição territorialmente desigual dos recursos humanos.

Tal constatação reforça a necessidade de incorporar fatores históricos, institucionais e estruturais à análise das desigualdades regionais.

Além disso, abordagens que incorporam retornos crescentes de escala, economias de aglomeração e concorrência imperfeita sugerem que o próprio funcionamento dos mercados pode reforçar vantagens espaciais previamente constituídas, limitando os mecanismos espontâneos de convergência (Ferreira; Ellery Júnior, 1996). Em consequência, a questão desloca-se da expectativa de equalização automática para a investigação das mediações institucionais, políticas e estruturais que condicionam a distribuição espacial do crescimento e seus efeitos sobre as desigualdades regionais.

É nesse ponto que as teorias do crescimento desequilibrado e da causalidade cumulativa adquirem relevância decisiva. Para Myrdal (1960), o desenvolvimento não se distribui espontaneamente pelo território. Segundo o autor, na verdade, tende a produzir processos cumulativos em favor das regiões já dotadas de vantagens iniciais. Os chamados efeitos regressivos, ou *backwash effects*, expressam a capacidade das áreas dinâmicas de atrair capital, trabalho qualificado, infraestrutura e investimentos públicos, reforçando sua posição relativa. Os efeitos propulsores, ou *spread effects*, embora possíveis, não são automáticos nem suficientes para neutralizar as tendências concentradoras do crescimento.

Hirschman (1961), por sua vez, também rejeita a ideia de crescimento simultâneo e equilibrado. Para o autor, o desenvolvimento ocorre por desequilíbrios sucessivos, capazes de ativar encadeamentos produtivos e induzir novos investimentos. A concentração inicial dos recursos em setores ou regiões estratégicas poderia, nesse sentido, gerar impulsos dinamizadores. Todavia, a questão decisiva consiste em saber se tais impulsos se difundem para os espaços periféricos ou se permanecem restritos aos centros mais dinâmicos. O crescimento desequilibrado, portanto, não resolve por si mesmo o problema regional; ele apenas desloca a questão para a capacidade de transmissão dos efeitos de encadeamento.

A teoria dos polos de crescimento, associada a Perroux (1955), aprofunda essa interpretação ao afirmar que o crescimento não surge em todos os lugares ao mesmo tempo, mas em pontos, polos ou unidades motrizes capazes de exercer influência sobre o conjunto da economia. Essa formulação foi particularmente importante para o planejamento regional do pós-guerra, pois permitiu justificar políticas de concentração seletiva de investimentos em setores e áreas considerados estratégicos. Contudo, sua aplicação em economias periféricas revelou limites importantes: a constituição de polos nem sempre produziu integração regional ampla; muitas vezes, gerou enclaves modernos pouco articulados ao tecido produtivo local.

Apesar de suas diferenças analíticas, Myrdal, Hirschman e Perroux compartilham uma ruptura fundamental com a tradição neoclássica. Em suas formulações, o crescimento não é concebido como processo naturalmente equilibrador, mas como fenômeno intrinsecamente seletivo, capaz de produzir efeitos cumulativos de concentração econômica e polarização territorial. O debate desloca-se, assim, da expectativa de convergência automática para a investigação dos mecanismos responsáveis pela difusão (ou retenção) dos benefícios do crescimento.

O estruturalismo latino-americano também deslocou o debate para outro nível de profundidade. Em Prebisch (1949), Furtado (1961; 2003) e a tradição estruturalista latino-americana, a desigualdade regional não pode ser explicada apenas por diferenças locais, falhas de mobilidade ou insuficiência de investimentos. Os desequilíbrios decorrem de estruturas históricas de especialização produtiva, heterogeneidade estrutural e inserção subordinada na divisão internacional e territorial do trabalho. A questão regional, nesse caso, deixa de ser um problema secundário da teoria do crescimento e passa a expressar a forma desigual pela qual o desenvolvimento capitalista se realiza em economias periféricas.

No caso brasileiro, essa interpretação é particularmente relevante. Furtado (1961; 2003) demonstrou que a desigualdade entre Nordeste e Centro-Sul não resultou de um simples atraso regional, mas de uma formação econômica historicamente diferenciada. Enquanto o Centro-Sul consolidou uma base industrial mais diversificada, articulada ao mercado interno e apoiada por infraestrutura econômica crescente, o Nordeste permaneceu marcado por estruturas agrárias concentradas, baixa diversificação produtiva, fragilidade industrial e limitada capacidade de retenção do excedente.

Desse modo, o crescimento nacional não eliminou a desigualdade regional. Na verdade, frequentemente reorganizou-a sob novas bases. Para o estruturalismo latino-americano, o crescimento econômico não é suficiente para produzir convergência regional quando ocorre sob condições de heterogeneidade estrutural persistente. Nessas circunstâncias, a expansão da produção pode coexistir com a reprodução de desigualdades espaciais e produtivas.

As teorias do desenvolvimento endógeno, posteriormente, buscaram relativizar a oposição entre crescimento e equilíbrio regional. A partir dessas abordagens, a capacidade de desenvolvimento das regiões depende menos da simples atração externa de investimentos e mais da construção de competências locais, capital humano, sistemas de inovação, instituições territoriais e redes de cooperação. Autores vinculados a essa perspectiva enfatizam que regiões periféricas podem desenvolver trajetórias próprias quando conseguem mobilizar recursos internos, fortalecer capacidades institucionais e articular aprendizado produtivo. Assim, o crescimento econômico poderia ser compatível com maior equilíbrio regional, desde que apoiado em estratégias territoriais consistentes.

Entretanto, essa interpretação merece cautela quando aplicada a economias marcadas por profundas assimetrias estruturais. Em contextos periféricos, a simples valorização dos ativos locais pode obscurecer desigualdades históricas de poder, propriedade, infraestrutura e acesso ao crédito. As possibilidades de desenvolvimento endógeno são delimitadas pela configuração institucional e pelas condições materiais e políticas historicamente acumuladas em cada região. Nos espaços submetidos a trajetórias prolongadas de subordinação, a formação de capacidades locais pressupõe atuação pública continuada, articulação entre níveis de governo e mudanças na estrutura produtiva. A ênfase nos recursos internos, quando dissociada dessas condições, transfere para as próprias regiões periféricas a responsabilidade por desigualdades historicamente produzidas em relações territoriais mais amplas.

Apesar de suas contribuições, as abordagens endógenas tendem a atribuir menor centralidade às relações interescolares de poder e às estruturas nacionais e internacionais que condicionam as possibilidades de desenvolvimento dos territórios periféricos.

A Nova Geografia Econômica⁴, especialmente a partir de Krugman (1991; 1995), reformulou o debate ao demonstrar que a concentração espacial decorre da interação entre economias de escala, custos de transporte, tamanho dos mercados e mobilidade dos fatores. De um lado, as forças centrípetas favorecem a aglomeração, pois aproximam empresas, trabalhadores, fornecedores e consumidores. Por outro lado, as forças centrífugas, por sua vez, podem estimular desconcentração quando os custos de congestionamento, salários, preços da terra ou deseconomias urbanas reduzem a atratividade dos centros. Essa abordagem contribuiu para demonstrar que a concentração não é simples acidente, mas resultado de mecanismos econômicos identificáveis.

Apesar disso, a Nova Geografia Econômica não sustenta necessariamente um determinismo concentrador. Ao reconhecer a existência de forças centrífugas e a relevância dos custos de transporte, da infraestrutura e das políticas públicas, ela admite que a ação estatal pode alterar os padrões territoriais de localização. A questão decisiva passa a ser o desenho das políticas, posto que se considera que investimentos em infraestrutura, conectividade, educação, inovação e integração produtiva podem ampliar a capacidade das regiões periféricas de participar dos circuitos de crescimento. Todavia, quando essas políticas apenas conectam regiões subordinadas aos centros já dinâmicos, sem modificar sua estrutura produtiva, tendem a reforçar a dependência e não a superá-la.

A presença de retornos crescentes implica que vantagens iniciais podem ser continuamente reforçadas ao longo do tempo, produzindo trajetórias espaciais marcadas por dependência de trajetória (*path dependence*) e elevada persistência das desigualdades regionais.

Embora partam de pressupostos teóricos distintos, a Nova Geografia Econômica, o estruturalismo latino-americano e a economia política se aproximam ao rejeitar a hipótese de convergência automática. Divergem, contudo, quanto aos mecanismos explicativos centrais. Enquanto a Nova Geografia Econômica enfatiza economias de escala, custos de transporte e retornos crescentes, o estruturalismo privilegia a heterogeneidade estrutural e a inserção periférica, ao passo que a economia política destaca a lógica da acumulação e a produção desigual do espaço.

Na crítica da economia política, a desigualdade regional integra a dinâmica espacial da acumulação capitalista. Harvey (2004; 2006; 2013) concebe o desenvolvimento geográfico desigual como forma historicamente determinada da expansão do capital. A busca por valorização distribui seletivamente infraestrutura e investimentos, redefine os usos do território e altera a posição dos espaços na divisão territorial do trabalho. As

4 Embora construída a partir de fundamentos distintos, a Nova Geografia Econômica reintroduz, em linguagem formalizada, uma preocupação presente nas formulações de Myrdal acerca dos mecanismos cumulativos de concentração espacial.

disparidades regionais decorrem, nesse sentido, dos mecanismos que orientam a localização e o deslocamento do capital.

Smith (2008) apreende o desenvolvimento desigual como produto histórico das relações entre capital, espaço e escala. Produzido pelas relações sociais, o espaço participa das condições de reprodução da acumulação e incorpora suas diferenciações. Essa dinâmica concentra funções de comando, inovação e apropriação do excedente em determinadas regiões, ao mesmo tempo que subordina outras ao fornecimento de força de trabalho, recursos naturais, energia, alimentos e mercados consumidores. No Brasil, a persistência da dualidade Nordeste–Centro-Sul manifesta essa inserção diferenciada dos espaços na acumulação nacional.

Brandão (2007; 2009), ao analisar a questão regional brasileira, também enfatiza que o desenvolvimento nacional se fez mediante forte seletividade territorial. A integração do mercado interno não significou homogeneização do território, mas articulação hierarquizada de regiões com funções diferenciadas. O Centro-Sul consolidou-se como núcleo de comando industrial, financeiro, tecnológico e logístico, enquanto o Nordeste foi integrado em posição subordinada, ora como área de baixa produtividade agrícola, ora como reserva de força de trabalho, ora como espaço de modernizações setoriais incompletas. A desigualdade regional, nesse sentido, não é um resíduo do passado, mas componente ativo da formação econômica brasileira.

O trade-off entre crescimento econômico e equilíbrio regional permanece em discussão, embora tenha se afastado dos termos em que foi originalmente formulado. A literatura contemporânea não sustenta a convergência territorial como consequência espontânea do crescimento, tampouco considera inevitável sua incompatibilidade com a redução das desigualdades regionais. A difusão de conhecimento, o aprendizado produtivo e a formação de capacidades dependem das instituições, das políticas públicas e da estrutura econômica de cada região. Na ausência dessas condições, os mecanismos cumulativos favorecem a concentração espacial das atividades e da renda.

A experiência brasileira manifesta essa tensão. A industrialização, a ampliação do mercado interno, a urbanização e as políticas regionais modificaram a organização econômica do território sem eliminar a desigualdade entre Nordeste e Centro-Sul⁵. Em

5 A oposição entre Nordeste e Centro-Sul designa uma relação histórica de desigualdade, não a existência de blocos regionais internamente homogêneos. As Contas Regionais mostram diferenças expressivas entre as unidades federativas de cada região. Em 2023, o PIB *per capita* de São Paulo correspondia a 1,44 vez a média nacional, enquanto o de Minas Gerais equivalia a 0,88. No Nordeste, essa razão variava de 0,41 no Maranhão a 0,57 na Bahia e no Rio Grande do Norte. As trajetórias também foram distintas entre 2002 e 2023: o Piauí passou de 0,29 para 0,46 da média brasileira, ao passo que Sergipe recuou de 0,66 para 0,51. A concentração econômica manifesta-se igualmente no interior do Sudeste, uma vez que São Paulo respondia, em 2023, por 31,5% do PIB brasileiro e por aproximadamente 59,4% do produto regional. Esses dados revelam hierarquias internas, diferentes especializações produtivas e capacidades desiguais de apropriação dos resultados do crescimento. As médias estaduais ainda encobrem disparidades entre regiões metropolitanas, cidades intermediárias e áreas rurais. A heterogeneidade interna coexiste com a assimetria estrutural entre Nordeste e Centro-Sul, reproduzida por meio de configurações territoriais e produtivas diferenciadas (IBGE, 2025).

diferentes períodos, o crescimento nacional fortaleceu a centralidade econômica do Sudeste e integrou as regiões periféricas sob relações subordinadas. No Nordeste, os estímulos públicos à modernização produtiva concentraram-se frequentemente em polos urbanos, enclaves industriais, áreas irrigadas, complexos turísticos e frentes energéticas, com alcance limitado sobre o conjunto da estrutura regional.

A relação entre crescimento e equilíbrio territorial ultrapassa, portanto, a oposição entre eficiência e equidade. Seus resultados variam conforme os setores dinamizados, a distribuição espacial dos investimentos, os encadeamentos formados e as condições de apropriação e reinvestimento do excedente. A expansão do PIB e as políticas compensatórias, tomadas isoladamente, não alteram as estruturas que reproduzem as disparidades. A redução dessas diferenças requer diversificação produtiva, adensamento tecnológico, infraestrutura orientada pelas necessidades territoriais, fortalecimento institucional e coordenação estatal entre escalas de atuação.

O trade-off não opera como lei universal. Sua manifestação depende das estruturas produtivas, institucionais e espaciais que condicionam o desenvolvimento. As desigualdades regionais resultam da articulação entre mecanismos econômicos de concentração, formações produtivas historicamente constituídas e processos de produção desigual do espaço.

Sob essa perspectiva, a persistência da desigualdade Nordeste–Centro-Sul pode ser interpretada como resultado da interação entre mecanismos cumulativos de concentração econômica, heterogeneidades estruturais historicamente constituídas e processos contínuos de desenvolvimento geográfico desigual.

3 RAÍZES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA DESIGUALDADE NORDESTE–CENTRO-SUL: CONCENTRAÇÃO, POLARIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO SUBORDINADA

A compreensão das desigualdades regionais brasileiras exige o abandono de interpretações fundadas em determinismos naturais, fatalismos culturais ou explicações estritamente administrativas. A assimetria entre Nordeste e Centro-Sul remete à formação socioespacial e perpassa ampla gama de fatores, não devendo ser interpretada apenas pela diferença de desempenho econômico entre regiões, mas como resultado de um processo histórico de formação territorial desigual, no qual a acumulação de capital, a organização produtiva, a infraestrutura econômica e as instituições públicas foram espacialmente distribuídas de maneira profundamente assimétrica. Nesse sentido, a questão regional brasileira deve ser interpretada como expressão de uma formação econômica nacional marcada pela concentração, pela polarização e pela integração subordinada.

A desigualdade Nordeste–Centro-Sul se reproduz por meio de mecanismos históricos que, em diferentes conjunturas, foram sendo atualizados. A formação colonial, a concentração fundiária, a especialização primário-exportadora, a industrialização concentrada no Sudeste, a integração desigual do mercado interno e a seletividade territorial dos investimentos públicos e privados constituíram mediações decisivas para a consolidação de uma divisão territorial do trabalho hierarquizada. Nessa perspectiva, o Nordeste não permaneceu simplesmente “à margem” do desenvolvimento nacional, pois,

de fato, foi integrado a ele de forma subordinada, desempenhando funções econômicas específicas no interior de uma estrutura nacional polarizada.

A gênese dessa desigualdade remete à própria formação econômica do Brasil. No período colonial, o Nordeste ocupou posição central na economia açucareira, mas essa centralidade não produziu uma base produtiva diversificada, nem um mercado interno robusto. A grande propriedade, o trabalho compulsório e a orientação exportadora organizaram uma estrutura econômica concentradora, pouco propensa à difusão social da renda e à diversificação produtiva. Como demonstrou Furtado (2003), a economia colonial brasileira formou-se sob o comando de atividades voltadas ao exterior, cujo dinamismo dependia menos da integração interna do território e mais da articulação com os circuitos mercantis internacionais.

Essa forma de ocupação produziu consequências duradouras. A concentração da terra e da renda limitou a formação de mercados consumidores regionais mais amplos, restringiu a mobilidade social e consolidou elites locais fortemente vinculadas ao controle da propriedade e das instituições. A pecuária sertaneja, embora tenha desempenhado papel relevante na interiorização do povoamento, também se estruturou de modo extensivo, com baixa densidade técnica e limitada capacidade de transformação produtiva. Desse modo, parte significativa das características posteriormente associadas ao “atraso” nordestino foi constituída durante o próprio período em que a região ocupava lugar de destaque na economia colonial.

A posterior transferência do centro dinâmico da economia brasileira para o Centro-Sul alterou profundamente a hierarquia regional. A mineração, a expansão cafeeira e, sobretudo, a industrialização associada ao complexo cafeeiro criaram condições mais favoráveis à formação de mercados, infraestrutura, instituições financeiras, força de trabalho assalariada e capacidade de acumulação interna. O café não apenas gerou excedente; produziu também um conjunto de mediações econômicas e institucionais que favoreceram a industrialização posterior. Nesse sentido, a emergência de São Paulo como núcleo dinâmico da economia nacional não foi casual, mas resultou da combinação entre acumulação mercantil, expansão ferroviária, mercado consumidor, imigração, urbanização e capacidade de reinvestimento produtivo (Furtado, 2003; Cano, 1998).

A partir desse momento, as trajetórias regionais tornaram-se crescentemente divergentes. Enquanto o Centro-Sul consolidava vantagens cumulativas, o Nordeste enfrentava a perda relativa de centralidade econômica, a crise de antigas bases exportadoras e a permanência de estruturas agrárias concentradas. A causalidade cumulativa, nos termos de Myrdal (1960), ajuda a compreender esse processo: regiões inicialmente favorecidas tendem a atrair novos investimentos, trabalho qualificado, infraestrutura, crédito e inovação, reforçando sua posição relativa; regiões desfavorecidas, por sua vez, passam a experimentar efeitos regressivos, como descapitalização, migração seletiva e perda de capacidade produtiva.

A industrialização por substituição de importações intensificou essa polarização. Embora tenha sido decisiva para a constituição de uma economia nacional integrada, ela se realizou de modo espacialmente concentrado, sobretudo no eixo São Paulo–Rio de Janeiro e, posteriormente, em áreas do Sul e de Minas Gerais. A concentração industrial

não foi apenas resultado de eficiência econômica abstrata, mas de vantagens previamente constituídas: proximidade dos maiores mercados consumidores, presença de capitais, infraestrutura logística, disponibilidade de energia, sistema financeiro, mão de obra qualificada e capacidade empresarial acumulada. A industrialização, portanto, reforçou a centralidade do Centro-Sul e ampliou sua capacidade de comando sobre o mercado interno.

A consolidação da industrialização brasileira ao longo do século XX aprofundou esse processo de polarização regional. Entre as décadas de 1930 e 1970, a expansão industrial concentrou-se fortemente no complexo econômico paulista, ampliando a centralização da produção manufatureira, dos investimentos e dos serviços mais modernos. Posteriormente, sobretudo a partir da década de 1970, observou-se um movimento de desconcentração relativa de determinadas atividades industriais em direção a outras regiões do país, impulsionado por políticas de integração territorial, expansão da infraestrutura, incentivos governamentais e busca empresarial por menores custos de produção. Contudo, conforme demonstrado por Cano (1998), essa desconcentração não significou ruptura da hierarquia regional construída historicamente. As atividades de maior densidade tecnológica, os principais centros decisórios⁶ e os segmentos mais dinâmicos da economia permaneceram fortemente concentrados no Centro-Sul, preservando mecanismos estruturais de polarização econômica e dependência regional.

A integração do mercado nacional, nesse contexto, não significou homogeneização territorial. Ao contrário, operou como mecanismo de subordinação de economias regionais menos competitivas à indústria concentrada no Centro-Sul. A produção manufatureira paulista passou a abastecer mercados periféricos, enquanto atividades produtivas locais enfrentavam dificuldades para competir com empresas dotadas de maior escala, tecnologia e acesso ao crédito. Assim, a integração econômica nacional produziu simultaneamente unificação mercantil e hierarquização territorial. Em termos mais amplos, esse processo pode ser interpretado como manifestação precoce daquilo que a literatura posterior denominaria desenvolvimento geográfico desigual. O Nordeste foi incorporado ao mercado interno não como polo equivalente de acumulação, mas como mercado consumidor, fornecedor de força de trabalho, produtor de bens primários e receptor seletivo de investimentos.

Essa dinâmica confirma a crítica estruturalista segundo a qual o crescimento econômico nacional pode ocorrer sem reduzir as desigualdades regionais. Para Furtado (2003; 1961), o subdesenvolvimento não corresponde a uma etapa anterior ao desenvolvimento, mas a uma forma histórica específica de organização econômica, marcada pela heterogeneidade estrutural e pela coexistência de setores modernos e atrasados. No caso brasileiro, essa heterogeneidade assumiu expressão regional: o Centro-Sul concentrou os setores industriais mais dinâmicos, enquanto o Nordeste permaneceu associado a estruturas produtivas menos diversificadas, menor produtividade relativa e menor capacidade de apropriação interna do excedente.

6 Especialmente do setor financeiro, com laços estreitos ao capital internacional, cuja dominância sobre o padrão de acumulação vem se intensificando (Cano, 2017).

A desigualdade regional brasileira, portanto, não se explica apenas pela ausência de crescimento no Nordeste, mas pela forma como o crescimento nacional foi territorialmente organizado. Em várias conjunturas, a expansão econômica brasileira dinamizou seletivamente o Centro-Sul e integrou o Nordeste em posições complementares e subordinadas. Essa integração subordinada produziu um duplo movimento: de um lado, ampliou a articulação mercantil do território nacional; de outro, restringiu a capacidade das regiões periféricas de comandar seus próprios processos de transformação produtiva.

A criação da SUDENE, sob inspiração furtadiana, representou uma tentativa de enfrentar essa estrutura desigual. Sua concepção original partia do diagnóstico de que a questão nordestina não poderia ser resolvida apenas por ações emergenciais de combate às secas ou por transferências compensatórias. Tratava-se de alterar a base produtiva regional, ampliar a capacidade de investimento, diversificar a economia e enfrentar os mecanismos estruturais que reproduziam a dependência regional. Contudo, os limites políticos, institucionais e econômicos da política regional brasileira reduziram o alcance transformador desse projeto, sobretudo quando os incentivos fiscais passaram a favorecer modernizações seletivas sem promover integração produtiva ampla.

A concepção original da SUDENE distinguia-se das políticas tradicionais voltadas ao combate emergencial das secas. O objetivo não era apenas mitigar vulnerabilidades climáticas, mas alterar a estrutura produtiva regional mediante industrialização, infraestrutura e ampliação da capacidade de investimento. A transformação posterior desse projeto em mecanismos predominantemente baseados em incentivos fiscais reduziu parte de seu potencial transformador, favorecendo, em diversos casos, formas de modernização seletiva com limitada capacidade de difusão territorial.

Nesse ponto, a interpretação de Cano (1998) torna-se decisiva. A formação da concentração industrial brasileira não pode ser entendida sem considerar a maneira pela qual o complexo econômico paulista se afirmou como centro dinâmico da acumulação nacional. A industrialização concentrada produziu efeitos de polarização que não se limitaram ao espaço paulista, mas reorganizaram as relações inter-regionais no Brasil. O Nordeste passou a relacionar-se com o centro industrial em condições assimétricas, o que reforçou sua dependência em relação aos fluxos de capital, tecnologia, bens industriais e decisões de investimento oriundas das regiões mais dinâmicas.

A crítica de Oliveira (1981) também contribui para compreender os limites da política regional. A questão nordestina não poderia ser reduzida a um problema técnico de planejamento ou a uma insuficiência de investimentos. Ela envolvia relações de poder, estrutura de classes, papel do Estado e formas específicas de articulação entre atraso e modernização. A reprodução do subdesenvolvimento regional ocorria justamente porque os mecanismos de modernização não eliminavam as estruturas sociais pretéritas; em muitos casos, articulavam-se a elas, produzindo novas formas de dependência, seletividade e concentração.

A infraestrutura econômica constitui outro eixo decisivo desse processo. Redes de transporte, energia, comunicações, portos, instituições financeiras e serviços técnicos foram historicamente mais densas no Centro-Sul, ampliando sua capacidade de atrair investimentos e reduzir custos de transação. No Nordeste, a menor densidade de

infraestrutura elevou os custos relativos de produção, dificultou a integração em cadeias de maior valor agregado e reforçou a especialização em atividades de menor complexidade. A infraestrutura, nesse sentido, materializa decisões históricas de investimento e contribui para consolidar vantagens territoriais cumulativas.

Também o capital humano e as instituições de ciência, tecnologia e inovação se distribuíram de forma desigual. O Centro-Sul concentrou universidades, centros de pesquisa, serviços especializados, mercado financeiro e empregos de maior qualificação, produzindo externalidades positivas que reforçaram sua dinâmica de crescimento. O Nordeste, embora tenha ampliado sua base educacional e científica ao longo do tempo, permaneceu em posição relativa desfavorável diante da concentração nacional dos circuitos de inovação. A migração seletiva de trabalhadores qualificados, recorrente em contextos de desigualdade regional, reforçou os mecanismos cumulativos de polarização.

A persistência dessa estrutura pode ser interpretada à luz da dependência de trajetória. Escolhas históricas de localização industrial, infraestrutura, crédito e política pública criaram trajetórias regionais difíceis de alterar no curto prazo. Uma vez constituído o polo dinâmico, novas decisões públicas e privadas tendem a reforçar os espaços que já concentram mercado, infraestrutura e capacidade técnica. Assim, a busca pela eficiência agregada pode reproduzir desigualdades territoriais, pois os investimentos tendem a localizar-se onde os retornos são mais imediatos, e não necessariamente onde são mais necessários do ponto de vista da coesão regional.

A concentração histórica da infraestrutura econômica e dos sistemas regionais de inovação reforçou mecanismos de dependência de trajetória, tornando mais provável a localização de novos investimentos nas áreas já dotadas de maiores capacidades produtivas e institucionais.

A perspectiva do desenvolvimento geográfico desigual amplia essa compreensão. Em Harvey (2013), o capitalismo não se desenvolve de forma espacialmente homogênea, mas produz diferenciações territoriais como parte de sua própria lógica de valorização. O capital concentra investimentos, fixa infraestrutura, reorganiza escalas e desloca atividades conforme as possibilidades de rentabilidade. Smith (2008), de modo convergente, interpreta o espaço como produto histórico da acumulação, e não como simples suporte das atividades econômicas. A desigualdade regional, portanto, não é uma falha externa ao desenvolvimento capitalista, mas um de seus modos recorrentes de existência.

Essa leitura é particularmente fecunda para o caso brasileiro. A desigualdade Nordeste–Centro-Sul não persiste apenas porque determinadas estruturas antigas permaneceram intocadas, mas porque novas rodadas de modernização frequentemente se apoiaram em seletividades territoriais preexistentes. Petróleo, fruticultura irrigada, turismo, agronegócio, mineração e energias renováveis podem gerar crescimento setorial e modernização localizada, mas nem sempre produzem transformação estrutural abrangente. Muitas vezes, essas atividades constituem enclaves relativamente dinâmicos, articulados a circuitos nacionais e globais, porém com encadeamentos limitados sobre a economia regional.

Brandão (2007) contribui para essa interpretação ao enfatizar que o desenvolvimento brasileiro deve ser analisado em múltiplas escalas. A questão regional não pode ser compreendida apenas no plano local, pois resulta da articulação entre decisões nacionais, estratégias empresariais, hierarquias territoriais e inserção internacional. O Nordeste, nessa perspectiva, não é um espaço isolado, mas uma região integrada, de forma subordinada, a uma economia nacional concentradora e a circuitos mais amplos de acumulação. Sua desigualdade relativa resulta justamente dessa articulação entre escalas, na qual os benefícios da modernização tendem a ser apropriados de forma desigual.

Dessa análise decorre uma implicação importante para o debate sobre o trade-off entre crescimento econômico e equilíbrio regional. A experiência brasileira demonstra que o crescimento agregado, quando orientado prioritariamente por critérios de rentabilidade, escala e eficiência imediata, tende a reforçar os espaços já dotados de vantagens acumuladas. O equilíbrio regional, portanto, não emerge automaticamente do crescimento. Ele exige políticas deliberadas de transformação produtiva, infraestrutura territorialmente orientada, fortalecimento institucional, ampliação das capacidades científicas e tecnológicas e construção de mecanismos de apropriação regional do excedente.

Por outro lado, políticas meramente compensatórias também são insuficientes. Transferências fiscais, incentivos isolados e programas de curto prazo podem mitigar desigualdades sociais, mas não alteram, por si mesmos, os fundamentos estruturais da dependência regional. A superação da desigualdade Nordeste–Centro-Sul requer a combinação entre crescimento, diversificação produtiva, adensamento tecnológico, integração regional e capacidade estatal de coordenação. Sem essa articulação, a política regional corre o risco de produzir modernizações seletivas, incapazes de romper os mecanismos históricos de concentração e polarização.

Em síntese, a acentuada desigualdade regional brasileira resulta da sobreposição de três processos. O primeiro refere-se à formação colonial concentradora, que estruturou economias regionais especializadas, desiguais e pouco integradas internamente. O segundo corresponde à industrialização concentrada no Centro-Sul, que consolidou vantagens cumulativas e redefiniu a hierarquia territorial do país. O terceiro diz respeito à integração subordinada das regiões periféricas ao mercado nacional, mediante formas de incorporação que ampliaram a articulação econômica, mas preservaram assimetrias produtivas, tecnológicas e institucionais.

A permanência da dualidade Nordeste–Centro-Sul revela, portanto, os limites das interpretações que atribuem à expansão do mercado a capacidade espontânea de produzir convergência regional. O crescimento econômico pode ampliar a riqueza nacional sem reduzir desigualdades territoriais, especialmente quando reproduz padrões históricos de concentração da infraestrutura, do capital, da inovação e do poder decisório. Por isso, a questão regional brasileira permanece como um problema histórico-estrutural de economia política: não se trata apenas de fazer crescer a economia, mas de interrogar onde, como, para quem e sob quais condições o crescimento se realiza.

A persistência desses mecanismos não constitui apenas uma construção teórica derivada da literatura clássica sobre desenvolvimento regional. Indicadores recentes de estrutura produtiva, produtividade, renda e distribuição espacial da atividade econômica

revelam que os processos históricos de concentração industrial, polarização econômica, integração subordinada e heterogeneidade estrutural permanecem presentes na economia brasileira contemporânea. O Quadro 2 sintetiza algumas dessas evidências.

Quadro 2 – Evidências da persistência das desigualdades regionais brasileiras

Mecanismo	Evidência histórica	Evidência estatística recente
Concentração industrial	Industrialização concentrada no Sudeste-Sul	Sudeste (49,3%) e Sul (26,6%) concentravam 75,9% do emprego industrial brasileiro em 2024
Polarização econômica	Centralização histórica da acumulação no Centro-Sul	Sudeste respondia por 53,0% do PIB nacional em 2023; Nordeste por 13,8%
Integração subordinada	Inserção periférica na Divisão Territorial do Trabalho	Nordeste detinha apenas 8,1% dos empregos industriais de alta e média-alta tecnologia; Sul e Sudeste concentravam 82,4%
Heterogeneidade estrutural	Diferenças persistentes de produtividade e renda	VAB por ocupado ⁷ : Nordeste = 23,9; Sudeste = 45,3. Renda <i>per capita</i> : Nordeste = R\$ 27.682; Sudeste = R\$ 68.358

Fonte: Trece; Considera (2026); Penna *et al.* (2026); Renaux (2025); IEDI (2026).

Em conjunto, os indicadores apresentados no Quadro 2 reforçam a interpretação desenvolvida nesta seção. A elevada concentração do emprego industrial e da geração de riqueza no Centro-Sul, a predominância dessa região nos segmentos industriais de maior intensidade tecnológica e as expressivas diferenças de produtividade e renda demonstram que as desigualdades regionais brasileiras não constituem apenas heranças históricas, mas características reproduzidas no presente, ainda que parcialmente reconfiguradas⁸, mas não superadas. Os dados sugerem que os mecanismos de causalidade cumulativa identificados por Myrdal, a polarização discutida por Hirschman e as heterogeneidades estruturais destacadas por Furtado continuam operando sob novas formas, contribuindo para a permanência do desenvolvimento geográfico desigual no território brasileiro.

Particularmente reveladora é a concentração dos empregos industriais de alta e média-alta tecnologia no Sul e Sudeste, que respondem por mais de quatro quintos dessas ocupações no país, enquanto o Nordeste participa de forma residual. Tal evidência sugere que a integração econômica nacional continua operando sob bases tecnologicamente

7 O indicador utilizado por Penna *et al.* (2026) corresponde ao Valor Adicionado Bruto dividido pelo número de pessoas ocupadas. Trata-se de uma medida de produtividade aparente do trabalho.

8 A desconcentração industrial observada nas últimas décadas, de 1985 a 2023/2024, reduziu determinadas assimetrias espaciais, sem eliminar a estrutura hierárquica e tecnologicamente desigual da economia brasileira (IEDI, 2026).

hierarquizadas, reproduzindo assimetrias que ultrapassam diferenças de renda e alcançam a própria capacidade regional de inovação e transformação produtiva.

4 POLÍTICAS REGIONAIS, COMPENSAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA: OS LIMITES DA CONVERGÊNCIA SEM MUDANÇA ESTRUTURAL

A trajetória das políticas regionais brasileiras revela uma tensão persistente entre a tentativa de mitigar desigualdades territoriais e a dificuldade de alterar os mecanismos estruturais que as reproduzem. Desde a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, até os instrumentos contemporâneos de financiamento regional, incentivos fiscais, fundos constitucionais e programas de transferência de renda, o Estado brasileiro atuou de modo recorrente sobre os efeitos da desigualdade, mas nem sempre sobre suas causas profundas. Essa distinção é decisiva: reduzir pobreza, ampliar consumo ou atrair investimentos pontuais não equivale, necessariamente, a transformar a base produtiva, tecnológica e institucional das regiões periféricas.

A criação da SUDENE representou uma inflexão relevante no tratamento da questão nordestina. Sob influência do diagnóstico estruturalista de Celso Furtado, a política regional deixou de ser pensada apenas como resposta emergencial às secas e passou a ser concebida como estratégia de transformação econômica. O problema do Nordeste não residia somente na escassez hídrica, mas na combinação entre estrutura agrária concentrada, baixa diversificação produtiva, fragilidade industrial, reduzida capacidade de retenção do excedente e integração subordinada ao mercado nacional. Nesse sentido, a proposta original da SUDENE buscava superar o assistencialismo mediante planejamento, industrialização, infraestrutura e coordenação estatal.

Contudo, os limites políticos e institucionais desse projeto tornaram-se evidentes. A política regional brasileira foi progressivamente atravessada por disputas federativas, resistências de elites locais, descontinuidade institucional e fragmentação dos instrumentos de intervenção. Em vez de consolidar uma estratégia nacional de desenvolvimento regional, o país passou a combinar ações compensatórias, incentivos fiscais, fundos de financiamento e programas setoriais pouco integrados entre si. Como resultado, produziram-se avanços importantes em determinadas conjunturas, mas sem alteração substantiva da hierarquia territorial que mantém o Centro-Sul em posição de comando econômico e o Nordeste em condição relativa de dependência produtiva e tecnológica.

O problema central dessas iniciativas reside em sua natureza predominantemente compensatória. Políticas compensatórias⁹, como transferências monetárias, subsídios temporários, renúncias fiscais e programas emergenciais, são importantes para reduzir vulnerabilidades imediatas e ampliar a capacidade de consumo das famílias. Todavia, sua eficácia estrutural é limitada quando não se articulam a políticas de transformação

9 Neste artigo, políticas compensatórias são compreendidas como intervenções voltadas à mitigação dos efeitos sociais e territoriais da desigualdade, sem incidência direta sobre as estruturas produtivas, tecnológicas e institucionais responsáveis por sua reprodução.

produtiva. Elas podem atenuar a pobreza, mas não eliminam, por si mesmas, os determinantes da desigualdade regional: baixa produtividade, déficits de infraestrutura, fragilidade tecnológica, limitada diversificação econômica, insuficiência de capital humano qualificado e reduzida capacidade institucional.

Essa limitação é particularmente evidente no caso dos incentivos fiscais. Em diferentes momentos, a atração de empresas para regiões periféricas foi tratada como sinônimo de desenvolvimento regional. Entretanto, a instalação de unidades produtivas isoladas, sem encadeamentos locais consistentes, pode gerar modernização seletiva sem alterar a estrutura econômica regional. Quando os investimentos atraídos dependem essencialmente de benefícios tributários, mão de obra barata ou exploração de recursos naturais, sua capacidade de induzir desenvolvimento duradouro torna-se restrita. O resultado frequente é a formação de enclaves produtivos com baixa integração territorial, reduzida inovação local e limitada apropriação regional do excedente.

Ademais, parte da industrialização promovida pela política regional ocorreu por meio da instalação de filiais de grupos econômicos externos à região, frequentemente pouco integradas às cadeias produtivas locais. Embora tais investimentos tenham contribuído para ampliar a atividade industrial nordestina, seus efeitos sobre a autonomia tecnológica, a retenção do excedente e a diversificação produtiva regional mostraram-se limitados, reforçando, em alguns casos, novas formas de dependência econômica.

A chamada guerra fiscal entre estados e municípios expressa de modo agudo esse problema. A competição por investimentos mediante renúncia tributária produz uma espécie de “corrida ao fundo”, na qual entes federativos oferecem benefícios crescentes para atrair empresas, frequentemente sem garantias proporcionais de geração de emprego qualificado, inovação, adensamento produtivo ou permanência territorial dos investimentos. Para regiões periféricas, esse mecanismo pode produzir duplo prejuízo: reduz a base fiscal necessária ao financiamento de políticas públicas estruturantes e atrai atividades pouco enraizadas, cuja localização depende mais do incentivo concedido do que da construção de capacidades produtivas regionais.

A ausência de coordenação federativa aprofunda essas limitações. As políticas regionais brasileiras operam em um ambiente institucional marcado por sobreposição de competências, assimetrias fiscais e descontinuidade administrativa. Programas federais nem sempre se articulam a estratégias estaduais; iniciativas estaduais frequentemente desconsideram complementaridades intermunicipais; municípios, por sua vez, competem entre si por recursos, investimentos e equipamentos públicos. Essa fragmentação reduz a capacidade de produzir sinergias territoriais e enfraquece a possibilidade de planejamento regional de longo prazo.

A superação dessa lógica exige compreender que desenvolvimento regional não se produz apenas pela presença física de investimentos, mas pela capacidade de gerar encadeamentos, aprendizado, inovação e apropriação local do excedente. Infraestrutura econômica e social constitui condição necessária, mas não suficiente. Rodovias, portos, energia, telecomunicações e conectividade digital reduzem custos de transação e ampliam o acesso aos mercados; contudo, sem qualificação da força de trabalho, instituições técnicas, universidades, centros de pesquisa, crédito produtivo e governança territorial, tais

investimentos podem apenas integrar mais eficientemente regiões periféricas aos centros já dominantes.

Por isso, a articulação entre crescimento econômico e equilíbrio regional depende de estratégias estruturantes. Essas estratégias devem combinar infraestrutura, educação, ciência e tecnologia, financiamento produtivo, diversificação setorial e fortalecimento institucional. O objetivo não pode ser apenas atrair empresas, mas criar condições para que a região desenvolva capacidades próprias de produção, inovação e coordenação econômica. Em economias periféricas, a questão decisiva não é somente crescer, mas transformar a qualidade do crescimento, ampliando sua densidade produtiva e sua capacidade de gerar efeitos multiplicadores internos.

A transformação produtiva constitui, nesse sentido, eixo central da política regional. A permanência de especializações baseadas em atividades de baixa produtividade, serviços pouco qualificados, agricultura vulnerável e setores extrativos limita a capacidade de convergência territorial. O Nordeste possui ativos relevantes – população numerosa, diversidade territorial, potencial energético, universidades federais, institutos tecnológicos, agricultura irrigada, turismo, economia urbana em expansão e novas frentes produtivas –, mas esses ativos somente podem produzir desenvolvimento regional se forem articulados à ampliação dos encadeamentos produtivos, à elevação da complexidade econômica regional, à inovação tecnológica e a políticas de adensamento produtivo.

A distinção entre política assistencial e política de inclusão produtiva torna-se, portanto, fundamental. Transferências de renda são necessárias para proteção social, redução da pobreza e estabilização do consumo local. Entretanto, quando permanecem desarticuladas de qualificação profissional, crédito produtivo, assistência técnica, compras públicas, economia solidária, apoio a pequenos produtores e inserção em cadeias de valor, não alteram trajetórias estruturais de desenvolvimento. A inclusão produtiva exige que a redução da vulnerabilidade seja convertida em ampliação de capacidades econômicas, sociais e territoriais.

Nesse ponto, o debate sobre o trade-off entre crescimento econômico e equilíbrio regional ganha maior precisão. A experiência brasileira demonstra que o crescimento agregado pode conviver com a persistência de desigualdades territoriais quando seus benefícios se concentram em regiões já dotadas de infraestrutura, crédito, inovação e poder decisório. Contudo, isso não significa que crescimento e equilíbrio regional sejam objetivos incompatíveis. O trade-off não deve ser tratado como uma lei econômica universal, mas como resultado histórico de estratégias de desenvolvimento que privilegiam eficiência imediata, concentração espacial e rentabilidade privada, em detrimento da transformação estrutural das regiões periféricas.

A redução das assimetrias Nordeste–Centro-Sul requer, portanto, uma política regional de novo tipo. Essa política deve superar tanto o assistencialismo quanto a simples competição fiscal por investimentos. Deve operar em múltiplas escalas, articulando União, estados, municípios, universidades, empresas, bancos públicos, organizações sociais e instituições territoriais. Deve também estabelecer metas, contrapartidas, monitoramento e mecanismos de avaliação, de modo que os recursos públicos sejam orientados para

diversificação produtiva, geração de emprego qualificado, inovação, sustentabilidade ambiental e fortalecimento das economias regionais.

O financiamento dessas estratégias é igualmente decisivo. Políticas estruturantes exigem recursos estáveis, previsíveis e protegidos de descontinuidades político-orçamentárias. Fundos constitucionais, bancos públicos, royalties, investimentos federais, parcerias institucionais e instrumentos de crédito direcionado podem desempenhar papel relevante, desde que vinculados a objetivos territoriais claros. Sem continuidade, coordenação e avaliação, os investimentos tendem a se dispersar, reproduzindo a fragmentação que historicamente limitou a política regional brasileira.

A implementação de estratégias de transformação produtiva envolve, contudo, desafios que transcendem a esfera técnica do planejamento. A redefinição das trajetórias de desenvolvimento regional afeta interesses econômicos estabelecidos, padrões históricos de apropriação do excedente e relações de poder territorialmente constituídas. Por essa razão, a persistência das desigualdades regionais não decorre apenas de insuficiências institucionais ou de limitações de capacidade, mas também das dificuldades políticas associadas à construção de projetos de desenvolvimento capazes de alterar estruturas consolidadas de concentração econômica e poder decisório.

4.1 Da política compensatória à política baseada em capacidades territoriais

Transferências fiscais, incentivos tributários e expansão dos serviços públicos atenuam efeitos imediatos da desigualdade regional. Em territórios com pobreza persistente e baixa capacidade de arrecadação, esses instrumentos sustentam o consumo, reduzem vulnerabilidades e asseguram condições elementares de reprodução social. Sua incidência sobre a estrutura econômica, porém, permanece limitada quando não altera a localização das atividades de maior produtividade, o controle dos investimentos e a destinação dos excedentes. A melhora dos indicadores sociais pode coexistir com baixa diversificação produtiva, dependência tecnológica e reduzida autonomia sobre os processos econômicos instalados na região.

Os resultados da atração de empresas por meio de incentivos fiscais dependem dos vínculos criados com a economia que recebe o investimento. Unidades produtivas comandadas externamente, abastecidas por fornecedores de outras regiões e orientadas por tecnologias pouco conectadas às instituições locais ou regionais produzem efeitos territoriais restritos. Ainda que gerem emprego e arrecadação, preservam a dependência em relação aos centros onde se concentram as decisões estratégicas, a inovação e a apropriação dos lucros. A competição entre governos subnacionais agrava esse problema ao elevar os benefícios concedidos às empresas sem assegurar permanência, integração produtiva ou reinvestimento regional.

A política baseada em capacidades territoriais incide sobre as condições que reproduzem essas relações. O território corresponde a uma formação histórica na qual se articulam estrutura produtiva, instituições, conhecimento e relações de poder. A densidade dessas articulações condiciona a capacidade de absorver investimentos, formar trabalhadores, criar inovações e estabelecer encadeamentos duradouros. Instrumentos

semelhantes produzem resultados distintos porque as regiões ocupam posições desiguais na divisão territorial do trabalho e dispõem de recursos econômicos e institucionais acumulados de maneira igualmente desigual.

Barca (2009) identifica na uniformidade das políticas uma das razões de sua baixa eficácia territorial. Intervenções formuladas sem considerar a estrutura econômica, os conflitos sociais e a qualidade das instituições locais tendem a reproduzir desigualdades sob a aparência de neutralidade espacial. A abordagem baseada no lugar procura combinar conhecimento territorial e coordenação entre diferentes escalas de governo. Não se trata de atribuir aos agentes locais a responsabilidade exclusiva pelo desenvolvimento. Ao Estado nacional permanecem reservadas as funções de redistribuir recursos, garantir direitos e corrigir assimetrias que os territórios periféricos não possuem meios para enfrentar isoladamente.

As capacidades territoriais tampouco podem ser tomadas como atributos espontâneos das comunidades. Elas se formam por meio de investimentos continuados, instituições estáveis e experiências históricas de organização produtiva. A presença de universidades, centros tecnológicos, infraestrutura e quadros técnicos resulta de decisões públicas e privadas acumuladas no tempo. Regiões privadas desses recursos partem de condições menos favoráveis para formular projetos, disputar financiamentos e absorver novas atividades. A valorização abstrata das potencialidades locais pode, nessas circunstâncias, converter desigualdades historicamente produzidas em supostas deficiências do próprio território.

Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney (2007) vinculam o desenvolvimento regional aos grupos sociais que se apropriam de seus resultados. O aumento do produto e da competitividade não assegura, por si mesmo, melhoria das condições de vida. Empregos precários, concentração da renda e degradação ambiental podem acompanhar ciclos de rápido crescimento. A qualidade do desenvolvimento depende da distribuição de seus benefícios, do acesso aos serviços públicos e da participação social nas decisões sobre o uso dos recursos regionais. A política territorial envolve, portanto, escolhas distributivas e conflitos de poder que os critérios convencionais de eficiência econômica não conseguem apreender.

A competição entre territórios por investimentos explicita esses conflitos. Regiões com menor densidade econômica costumam oferecer incentivos mais elevados e aceitar contrapartidas reduzidas para compensar desvantagens estruturais. Empresas com maior mobilidade utilizam essas diferenças para negociar benefícios, enquanto os governos locais assumem custos fiscais que podem comprometer outras políticas. A cooperação federativa e o planejamento regional oferecem condições mais favoráveis à formação de sistemas produtivos integrados. O dinamismo duradouro depende menos da instalação de unidades isoladas do que dos vínculos estabelecidos entre empresas, trabalhadores, instituições de ensino e centros de pesquisa.

A polarização examinada por Storper (2018) deriva de processos cumulativos que favorecem regiões já dotadas de elevada produtividade e conhecimento especializado. A concentração de empresas inovadoras atrai trabalho qualificado e serviços avançados, ampliando as vantagens que orientam investimentos posteriores. Nas regiões em declínio, a

perda de atividades produtivas reduz oportunidades de trabalho e receitas públicas, provoca migração e fragiliza as instituições. A distância entre territórios dinâmicos e estagnados passa a reproduzir-se por mecanismos que ultrapassam as diferenças iniciais de renda ou infraestrutura.

Obras de infraestrutura não interrompem necessariamente essa trajetória. Rodovias, portos e redes de comunicação podem conectar regiões periféricas a mercados externos sem ampliar sua autonomia produtiva. Quando atendem prioritariamente ao escoamento de recursos naturais ou à circulação entre enclaves e centros consumidores, seus efeitos sobre a economia local permanecem reduzidos. A infraestrutura adquire capacidade transformadora quando vinculada à formação técnica, à inovação e ao fortalecimento de atividades capazes de gerar conexões produtivas no próprio território.

Rodríguez-Pose (2018) relaciona o abandono dos territórios em declínio a consequências econômicas, sociais e políticas duradouras. A perda de empregos e a deterioração dos serviços públicos alimentam a percepção de que determinados lugares foram excluídos das prioridades nacionais. O esvaziamento populacional enfraquece a base fiscal e reduz a capacidade de organização coletiva, aprofundando as dificuldades de recuperação. A concentração de recursos nos polos mais competitivos pode elevar o crescimento agregado, mas amplia a fragmentação territorial e compromete a legitimidade das instituições.

Uma política territorial não pressupõe a dispersão indiscriminada de investimentos. Sua função consiste em criar condições para que regiões com estruturas distintas participem da transformação produtiva. A escolha das atividades apoiadas precisa considerar sua capacidade de mobilizar fornecedores regionais, incorporar conhecimento e gerar ocupações qualificadas. A diversificação reduz a dependência de poucos setores e torna as economias locais menos vulneráveis às oscilações de preços, à retirada de empresas e às mudanças tecnológicas decididas fora da região.

A inovação nasce das relações estabelecidas entre produção, pesquisa e formação profissional. Empresas isoladas dificilmente constroem essas conexões em territórios onde o investimento privado em ciência e tecnologia permanece reduzido. Universidades, institutos de pesquisa e escolas técnicas podem assumir papel estruturante quando suas atividades se vinculam às necessidades produtivas regionais. A desconcentração espacial do conhecimento exige financiamento estável, condições de permanência para pesquisadores e mecanismos que incorporem os resultados da pesquisa aos processos produtivos. Sem essas bases, a política científica reforça a concentração nos centros que já dispõem de instituições consolidadas.

A ênfase nas capacidades produtivas e institucionais aproxima a abordagem territorial da tradição estruturalista latino-americana. As diferenças de produtividade, tecnologia e poder econômico entre setores e regiões não desaparecem com a expansão do mercado. Sua superação requer mudanças na estrutura produtiva e nas formas de inserção dos territórios na economia nacional. As instituições locais interferem nesse processo, mas permanecem condicionadas pela política macroeconômica, pelo sistema financeiro, pelo regime fiscal e pelas estratégias das grandes empresas. O fato é que o território não constitui uma unidade autônoma diante dessas determinações.

O Estado nacional conserva funções decisivas na organização territorial do desenvolvimento. O crédito público, as compras governamentais e os investimentos em infraestrutura podem estimular atividades produtivas em regiões historicamente desfavorecidas. Para produzir efeitos duradouros, os incentivos devem ser associados à geração de empregos qualificados, à aquisição de insumos regionais e à transferência de tecnologia. Benefícios concedidos sem essas exigências favorecem capitais cuja permanência depende apenas da rentabilidade imediata e das vantagens fiscais oferecidas.

A coordenação regional permite adaptar os instrumentos nacionais às estruturas produtivas e às necessidades de cada território. Essa função exige governos subnacionais dotados de recursos financeiros, corpo técnico e capacidade decisória. A descentralização administrativa desacompanhada desses meios amplia as desigualdades federativas. Estados e municípios mais estruturados conseguem formular projetos e captar recursos, enquanto os territórios mais frágeis enfrentam obstáculos para atender às exigências dos programas. Neste sentido, a aplicação uniforme de regras pode favorecer justamente os espaços que já concentram maior capacidade institucional.

A justiça territorial atribui conteúdo distributivo a essa coordenação. A redução das diferenças médias entre as grandes regiões não basta quando o crescimento permanece concentrado em capitais, regiões metropolitanas e polos exportadores. No Nordeste, áreas industriais, complexos turísticos e frentes energéticas convivem com economias locais de baixa produtividade e infraestrutura insuficiente. O Centro-Sul também abriga territórios atingidos pela desindustrialização e pela perda de dinamismo. As desigualdades internas exigem critérios de alocação que considerem necessidades sociais, fragilidades produtivas e capacidade institucional, evitando que os investimentos destinados ao desenvolvimento regional sejam novamente capturados pelos espaços mais bem estruturados.

Projetos industriais, energéticos, turísticos e agrícolas podem ampliar a base econômica nordestina quando estabelecem relações com fornecedores locais e instituições regionais de ensino e pesquisa. A ausência desses vínculos favorece enclaves que utilizam recursos naturais e infraestrutura pública, mas transferem para outros centros as decisões estratégicas e parte substantiva dos excedentes. O volume do investimento, isoladamente, não revela seu efeito sobre o desenvolvimento regional. Importam a composição da produção, os encadeamentos formados e o poder exercido pelos agentes do território sobre os resultados econômicos.

As políticas compensatórias continuam necessárias onde persistem pobreza, insegurança de renda e oferta insuficiente de serviços. Seu limite aparece quando substituem a transformação produtiva e se tornam a resposta predominante à desigualdade regional. Transferências sociais enfrentam privações imediatas, enquanto políticas estruturantes modificam as condições de produção e apropriação da riqueza. A articulação entre ambas impede que a proteção social seja contraposta ao investimento produtivo ou utilizada para administrar indefinidamente os efeitos da concentração.

Crescimento e equilíbrio territorial não mantêm uma relação predeterminada. Os efeitos espaciais da expansão econômica dependem dos setores favorecidos, da localização da infraestrutura e do destino dos excedentes. A rentabilidade privada orienta os investimentos para territórios que já concentram mercados, serviços e trabalho qualificado.

O planejamento público pode modificar essa direção ao formar capacidades onde elas foram historicamente restringidas. Porém, a redução das assimetrias requer mudanças na posição ocupada pelas regiões periféricas na divisão do trabalho e maior controle territorial sobre a produção, o conhecimento e a riqueza gerada.

5 CONCLUSÕES

Este artigo teve como objetivo analisar a permanência do debate acerca do trade-off entre crescimento econômico e equilíbrio regional, tomando como referência a persistente desigualdade entre Nordeste e Centro-Sul e buscando compreender por que, mesmo após sucessivos ciclos de crescimento econômico, industrialização, integração de mercados e intervenção estatal, a questão regional continua ocupando posição central na formação econômica brasileira. Partiu-se do pressuposto de que o crescimento econômico, quando conduzido sob a lógica da acumulação espacialmente seletiva, tende a produzir processos de concentração e polarização territorial, cuja persistência ou reversão depende das estruturas produtivas existentes, das capacidades institucionais dos territórios e da natureza das políticas públicas implementadas.

A análise desenvolvida ao longo do artigo permite afirmar que a questão do trade-off entre crescimento econômico e equilíbrio regional permanece ativa na teoria econômica, embora em termos distintos daqueles formulados pelas abordagens tradicionais. As interpretações neoclássicas associadas à convergência automática perderam parte significativa de sua capacidade explicativa diante da persistência das desigualdades regionais observadas em diversas economias. Em contrapartida, as contribuições da causalidade cumulativa, do crescimento desequilibrado, do estruturalismo latino-americano, da Nova Geografia Econômica e da economia política do desenvolvimento convergem ao demonstrar que a concentração espacial da atividade econômica constitui uma tendência recorrente dos processos de acumulação, ainda que seus efeitos possam ser mitigados por estratégias institucionais e territoriais adequadamente estruturadas.

Os resultados da investigação corroboram o pressuposto inicialmente formulado. Verificou-se que o crescimento econômico não produz, por si só, convergência regional. Tal interpretação encontra respaldo nos indicadores recentes examinados, que mostram que o Sudeste continua respondendo por mais da metade do PIB nacional, concentra aproximadamente três quartos do emprego industrial brasileiro e mantém níveis de produtividade e renda significativamente superiores aos observados no Nordeste.

Em economias estruturalmente heterogêneas, o crescimento incide sobre territórios dotados de recursos e capacidades muito distintos. Infraestrutura, arrecadação fiscal, centros de pesquisa, trabalho qualificado e poder de decisão tendem a permanecer concentrados nos espaços que acumularam vantagens históricas. Novos investimentos podem reforçar essa concentração e aprofundar a polarização tanto entre as regiões quanto no interior delas. A alteração dessas trajetórias depende de políticas públicas que incidam sobre a base produtiva, fortaleçam capacidades territoriais e favoreçam a retenção regional dos excedentes.

A desigualdade entre Nordeste e Centro-Sul formou-se no próprio processo de organização econômica do território brasileiro. As estruturas herdadas do período colonial, a localização seletiva da indústria e a concentração das atividades mais dinâmicas no Centro-Sul incorporaram as regiões periféricas ao mercado nacional em posições subordinadas. A intensificação dos fluxos comerciais e produtivos não rompeu essa hierarquia e parte das relações de dependência econômica, tecnológica e institucional foi renovada à medida que o mercado interno se expandiu.

Essas relações não deram origem a blocos regionais homogêneos. No Nordeste, áreas metropolitanas, polos industriais e zonas de agricultura irrigada contrastam com territórios de baixa diversificação produtiva e infraestrutura insuficiente. Frentes energéticas, como o crescimento da energia eólica, e complexos turísticos introduzem atividades modernas sem necessariamente integrá-las às economias locais. O Centro-Sul também reúne formações territoriais distintas. Os eixos que concentram finanças, tecnologia e funções de comando convivem com áreas afetadas pela desindustrialização, pela especialização em atividades de menor complexidade ou pela perda prolongada de dinamismo. A concentração econômica, portanto, atravessa diferentes escalas e distribui de maneira desigual os investimentos, os serviços públicos e o poder de decisão.

As políticas regionais adotadas nas últimas décadas reduziram vulnerabilidades sociais, ampliaram o acesso a serviços e estimularam atividades econômicas em localidades antes pouco integradas aos circuitos de investimento. Seus efeitos sobre a estrutura produtiva, contudo, permaneceram limitados. Incentivos fiscais, transferências compensatórias e projetos descontínuos favoreceram setores e territórios específicos sem produzir diversificação econômica de alcance regional. Muitos empreendimentos estabeleceram poucos vínculos com fornecedores locais/regionais, remeteram excedentes para centros externos e consolidaram enclaves cercados por economias de baixa densidade produtiva.

A persistência da questão regional decorre das condições territoriais do crescimento, dos setores aos quais se destinam os investimentos e do controle exercido sobre os excedentes. A concentração cumulativa, a heterogeneidade estrutural e o desenvolvimento geográfico desigual integram o processo histórico de organização da economia brasileira. Estrutura produtiva, acumulação e poder político articulam-se na produção das desigualdades, que não se explicam apenas por custos locais, fragilidades institucionais ou oscilações conjunturais.

A justiça territorial pressupõe a distribuição equitativa das condições materiais do desenvolvimento e a participação dos territórios nas decisões sobre sua estrutura produtiva, seus recursos e sua inserção econômica. Seu conteúdo ultrapassa a transferência compensatória de renda e recursos fiscais. O acesso à infraestrutura, à educação, à saúde, à ciência e à tecnologia integra esse princípio. A alocação dos recursos públicos deve considerar também as desigualdades internas de cada região, uma vez que políticas uniformes tendem a beneficiar localidades dotadas de maior densidade econômica e institucional.

A redução dessas assimetrias requer coordenação entre as escalas de governo. O Estado nacional deve conduzir investimentos estruturantes, reduzir diferenças de capacidade fiscal e condicionar os incentivos econômicos à geração de efeitos produtivos e

territoriais. A articulação regional das cadeias produtivas e dos sistemas de inovação pode estender o dinamismo econômico a áreas fragilizadas. Essa articulação depende, contudo, de governos locais com recursos, capacidade institucional e poder decisório compatíveis com suas atribuições. Na ausência dessas condições, a ênfase nas capacidades locais transfere aos territórios periféricos a responsabilidade por desigualdades produzidas em escalas sobre as quais exercem pouco controle.

A transformação da base produtiva condiciona a autonomia econômica dos territórios periféricos. Atividades intensivas em conhecimento e vinculadas a redes regionais de fornecedores podem gerar trabalho qualificado, difundir tecnologia e ampliar os encadeamentos locais. A retenção e o reinvestimento de parte dos excedentes sustentam a continuidade desse movimento. Empreendimentos sem vínculos consistentes com a economia regional, ao contrário, reproduzem enclaves em estruturas territoriais fragmentadas.

O caráter teórico-analítico da pesquisa impõe limites à mensuração dos mecanismos examinados. A revisão bibliográfica e a interpretação histórico-estrutural não permitem isolar seus efeitos em cada região ou período. A diversidade territorial do país também desaconselha a transposição imediata das conclusões relativas ao Nordeste para outras formações regionais. Séries históricas desagregadas, análises econométricas e estudos comparativos podem dimensionar as trajetórias de convergência e divergência entre estados, regiões metropolitanas, cidades intermediárias e áreas rurais.

A transição energética, a digitalização da economia e a implantação de novas infraestruturas logísticas recolocam essas questões em bases renovadas. Tais mudanças podem deslocar investimentos e abrir novas possibilidades de especialização, mas seus efeitos territoriais dependerão do controle dos recursos, da localização das etapas de maior valor agregado e dos vínculos estabelecidos com as economias regionais. Sem planejamento público, atividades consideradas inovadoras podem reproduzir enclaves e transferir para outros centros a maior parcela do excedente. Orientadas pela justiça territorial, essas transformações podem favorecer a diversificação produtiva e aproximar áreas dotadas de capacidades econômicas muito desiguais.

A desigualdade entre Nordeste e Centro-Sul foi constituída pelas formas territoriais da acumulação em uma economia periférica e se reproduz nas hierarquias estabelecidas entre as regiões e no interior delas. Sua redução depende de mudanças na distribuição dos investimentos, no controle das atividades econômicas e na apropriação dos excedentes. A justiça territorial requer um projeto nacional que articule transformação produtiva, enfrentamento das assimetrias intrarregionais e participação dos territórios nas decisões que definem suas condições de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AMORIM, A. L.; SCALCO, P. R.; BRAGA, M. J. Crescimento econômico e convergência de renda nos estados brasileiros: uma análise a partir dos grandes setores da economia. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 39, n. 3, p. 359-370, 2008.

BARCA, F. **An agenda for a reformed cohesion policy**: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Brussels: European Commission, 2009. Disponível em: https://ideas.repec.org/p/eei/rpaper/eeri_rp_2008_06.html.

BARROS, A. R. “Is There a Regional Problem in Brazil?” **Working Papers 41**, Datamétrica Consultoria Econômica, revised 2001. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/dtm/wpaper/41.html>.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.

BRANDÃO, C. A. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (org.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea**. Salvador-BA: EDUFBA, 2009. p. 151-186. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/37t/pdf/ribeiro-9788523205607.pdf>.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1995**. 2. ed. rev. ampl. Campinas: Editora da UNICAMP, 1998.

CANO, W. Prefácio. In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N. de; BRANDÃO, A. C. (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

CHIARINI, T. Coeficiente de Williamson e as disparidades regionais de rendimento e educação no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 37, n. 4, p. 493–511, 2006.

FERREIRA, P. C.; ELLERY JÚNIOR, R. Crescimento econômico, retornos crescentes e concorrência monopolista. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 16, p. 252-273, 1996.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, David. **Spaces of global capitalism**: towards a theory of uneven geographical development. London: Verso, 2006.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/804>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema de Contas Regionais**: Brasil 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html>.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). A redistribuição regional da indústria no Brasil. **Carta IEDI**, n. 1361, 2026. Disponível em: https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1361.html.

KRUGMAN, P. **Geography and trade**. Cambridge: MIT Press, 1991. Disponível em: <https://sites.socsci.uci.edu/~jkbrueck/course%20readings/krugman.pdf>.

KRUGMAN, P. **Development, geography and economic theory**. Cambridge: MIT Press, 1995.

LAURINI, M.; ANDRADE, E.; PEREIRA, Pedro L. V. Income convergence clubs for Brazilian municipalities: a non-parametric analysis. **Applied Economics**, v. 37, n. 18, p. 2099-2118, 2005.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: ISEB, 1960. Disponível em: <https://institutomyrdal.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/03/teoria-econoc3b4mica-das-regic3b5es-subdesenvolvidas.pdf>.

OLIVEIRA, C. W. de A. Há convergência de renda? uma questão metodológica. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, p. 7-11, IPEA, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/4ae32931-3a7a-4de5-acd5-5196ffedd9a8/content>.

OLIVEIRA, F. de. **Elegia para uma re(li)gião**: SUDENE, Nordeste, Planejamento e conflitos sociais. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PENNA, C. M. *et al.* Cenários: Contribuição das regiões para a produtividade: o que dados revelam sobre o papel do Nordeste?. **FGV/IBRE**, Blog do IBRE, 2026. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/contribuicao-das-regioes-para-produtividade-o-que-dados-revelam-sobre-o-papel-do-nordeste>.

PERROUX, F. Note sur la notion de "pôle de croissance". **Économie appliquée**, v. 8, n. 1, p. 307-320, 1955.

PIKE, A.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. What kind of local and regional development and for whom?. **Regional studies**, v. 41, n. 9, p. 1253-1269, 2007.

PREBISCH, R. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas. **Revista Brasileira de Economia**, v. 3 n. 3 (1949), p. 47-111. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbe/article/view/2443/1767>.

RENAUX, P. Contas Regionais: PIB cresce em todos os 27 estados do país em 2023. **Agência IBGE**, 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/45142-pib-cresce-em-todos-os-27-estados-do-pais-em-2023>.

RODRÍGUEZ-POSE, A. The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). **Cambridge journal of regions, economy and society**, v. 11, n. 1, p. 189-209, 2018.

SMITH, N. **Uneven development**: nature, capital, and the production of space. 3. ed. Athens-Georgia-USA: University of Georgia Press, 2008.

STORPER, Michael. Separate worlds? Explaining the current wave of regional economic polarization. **Journal of Economic Geography**, v. 18, n. 2, p. 247-270, 2018.

TRECE, J.; CONSIDERA, C. Cenários: Evolução do PIB per capita das regiões brasileiras de 2002 a 2023. **FGV/IBRE**, Blog do IBRE, 2026. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/evolucao-do-pib-capita-das-regioes-brasileiras-de-2002-2023>.

ZINI JÚNIOR, Á. A. Regional income convergence in Brazil and its socio-economic determinants. **Economia Aplicada**, São Paulo, Brasil, v. 2, n. 2, p. 383–411, 1998.