OPINIÃO

POLÍTICA REGIONAL E URBANA: IMPERATIVO PARA UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Clélio Campolina Diniz[1]

Um projeto de desenvolvimento nacional para o Brasil, que busque combinar crescimento econômico com justiça social e sustentabilidade ambiental, precisa ter como um de seus imperativos básicos uma ativa política territorial, mais conhecida com política regional e urbana. Uma política territorial articulada com tais propósitos, no entendimento do autor, há que considerar dez pontos básicos, a seguir descritos.

1) Reconhecimento de que o território, em seus diferentes recortes e escalas regionais, tem identidade histórica e cultural, possui atributos naturais e construídos, atores e agentes, os quais têm papel central no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, não se pode tomar o território como simples paisagem, recortando-o e agindo de cima para baixo, como foram a maioria das experiências internacionais e nacionais de políticas regionais centralizadas, com atuação vertical de cima para baixo, referidas na literatura como políticas *top-down*. Entretanto, não se pode cair na orientação inversa, típica das políticas de orientação neoliberal mais recentes, de deixar a região ou localidade com a responsabilidade exclusiva de encontrar solução para os seus próprios problemas, na linha das diferentes modalidades das chamadas políticas de desenvolvimento local, conhecidas como *bottom-up*. Essa linha de atuação tende a desconhecer os condicionantes das escalas macroespacial, macroeconômica e internacional. Assim, o primeiro desafio de uma política territorial democrática é a combinação das condições, potencialidades e objetivos regionais com as condicionantes nacional e internacional. Portanto, nem *top-down* nem *bottom-up*, mas a busca de uma articulação delas.

2) Necessidade de uma nova regionalização do país, para efeitos de políticas públicas, que supere a inadequação das regionalizações existentes. Um bom exemplo desta inadequação são as políticas para o Nordeste, que incluem nove estados federados mais parcela dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, cuja heterogeneidade indica a necessidade de políticas diferenciadas e não igualitárias. A análise das demais macrorregiões brasileiras chegaria a resultados semelhantes. Por sua vez, as sub-regiões constituídas pelas microrregiões geográficas, além de não serem utilizadas para efeitos de políticas públicas, precisam ser adequadas à luz das novas centralidades, dos condicionantes ambientais, logísticos, políticos e sociais. Uma tentativa nessa

1. Professor emérito no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG). *E-mail*: <cleliocampolina@gmail.com>.

linha foi elaborada por Brasil (2008), mas sem os necessários aprofundamentos, detalhamento, legitimação política, formalização e oficialização.

Reconhece-se as dificuldades decorrentes da rigidez das divisões político-administrativas (estados e municípios) e a dinâmica econômica e demográfica no território, como também o desafio de se combinar competição e cooperação entre instâncias governamentais e recortes político-administrativos do território.

1) O território é estruturado e comandado pelas cidades. Assim, não se pode separar as políticas regionais de seus centros de comando: as cidades e a rede urbana. Esta é composta por cidades de diferentes tamanhos e variada importância econômica e política, o que define uma hierarquia de escalas de centralidade, que precisa ser refletida nos critérios e no resultado da regionalização. Embora fundamentais, aqui não se refere ao intraurbano (habitação, transporte urbano, saneamento etc.), mas sim da cidade enquanto estruturadora do território e sua conectividade por meio da infraestrutura de transportes e comunicações.

2) A infraestrutura de comunicações físicas, telemáticas e digitais articulam e conectam o conjunto do território com a rede de cidades, segundo uma hierarquia da rede urbana. Estas infraestruturas constituem os elos vitais para o funcionamento do sistema. Entre elas, cabe destacar o papel central dos transportes, que viabilizam a mobilidade de bens e pessoas e, portanto, condicionam o sentido dos fluxos e de seus efeitos sobre os territórios próximos. Nesse sentido, a infraestrutura mencionada tem papel central nas políticas territoriais e precisa, portanto, ser considerada como dimensão fundamental nas políticas regionais e urbanas.

3) Integração do território ou dos diferentes territórios com o exterior. No caso brasileiro, se a intenção ou os objetivos são de ampliar a integração com a América do Sul, pela contiguidade física do território, essa dimensão torna-se importante nos critérios de regionalização, de formulação e implementação de políticas regionais e urbanas. Destacam-se a infraestrutura de transportes e comunicações, as áreas de fronteira, as cidades gêmeas etc., sem se considerar aqui, porque de outra natureza, as políticas macro de integração econômica, social e política.

4) Tratamento específico para a região amazônica, pela dimensão física, especificidade ambiental e importância geopolítica. Como a Amazônia é sul-americana e não exclusivamente brasileira, a política precisa ter duas dimensões integradas entre si. A primeira para a Amazônia brasileira em si. A segunda, por meio de uma concertação internacional para o tratamento conjunto e articulado de toda região amazônica. No caso brasileiro, consideradas sua dimensão e sua diversidade, ela exige esforços específicos de novas regionalizações internas, sem perder de vista os objetivos macro de natureza ambiental, geopolítica e de potencial produtivo. Ressalte-se a importância da pesquisa científica para a identificação de novos padrões produtivos que sejam capazes de aproveitar economicamente a biodiversidade sem destruí-la, na linha defendida pela professora Bertha Becker de sua revolução científico-técnica para a Amazônia.

5) Análise especial da plataforma marítima, considerado seu potencial produtivo, sua importância geopolítica e seus rebatimentos no território terrestre. Um exemplo notório foi o descobrimento e o desenvolvimento tecnológico na exploração do petróleo do pré-sal. Nessa linha, novos avanços científicos e tecnológicos poderão identificar novos potenciais produtivos em uma plataforma cuja extensão é de aproximadamente 4,5 milhões de km^2.

6) Reavaliação do pacto federativo do ponto de vista econômico e político e seus efeitos na articulação em termos da integração territorial, econômica, social e política dentro

de um projeto de desenvolvimento nacional. Neste contexto, um dos grandes desafios seria uma reforma do sistema tributário e seus efeitos sobre a divisão federativa de recursos e atribuições. Igualmente, uma reestruturação do sistema de financiamento ao desenvolvimento regional, com a centralização dos diferentes fundos e sistema de incentivos em um fundo nacional de desenvolvimento, com diretrizes de alocação definida pelo Congresso Nacional, segundo uma tipologia regional estabelecida pela nova regionalização.

7) Reconhecimento de que as políticas de educação, ciência e tecnologia são os mais importantes instrumentos e meios para o desenvolvimento em geral e para o desenvolvimento das regiões mais atrasadas, em particular. Somente por meio do avanço educacional, em seus vários níveis, podemos garantir um crescimento econômico sustentável, melhoria no aproveitamento do potencial produtivo, preservação ambiental, redução das desigualdades sociais e regionais e um melhor posicionamento no comércio e na ordem internacional.

8) Articulação dessas diferentes dimensões para a formulação das diferentes políticas no marco de um projeto nacional de desenvolvimento. Exige-se, portanto, um esforço permanente e recorrente de compatibilização das dimensões vertical (regional, setorial e temática) e horizontal de desenvolvimento (macroeconômica, macroespacial e internacional).

Não se propõe aqui um processo de planejamento compreensivo e totalizante, como foram algumas experiências fracassadas e incompatíveis com a lógica do mercado e sua dinâmica. Recomenda-se apenas a compatibilização de um sistema de planejamento com diretrizes de médio e longo prazos e suas respectivas políticas. E mais de que tudo isto, uma formulação de tal natureza seria a referência para um processo de discussão nacional, a ser encaminhado, em última instância, ao parlamento brasileiro para que o resultado, após discussão, negociação e ajustes, depois de aprovado, venha ser a base de orientação para a política nacional de desenvolvimento territorial nas suas diferentes dimensões.

REFERÊNCIA

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**. Brasília: MP, 2008. v. 3.