O ESTADO DA POLÍTICA E DO PLANEJAMENTO REGIONAL RECENTE

Constantino Cronemberger Mendes*

O esgotamento do planejamento público nacional, centralizado nos anos 1980, trouxe no seu bojo a falência do planejamento regional, pautado numa visão fundamentalmente macrorregional (regiões administrativas). Na década de 1990, as ações implementadas de liberalização da economia, de redução do papel do Estado e de controle da inflação não favoreceram o planejamento público, em particular na esfera regional. Ao contrário, observou-se não uma adequação de ferramentas ao novo contexto mundial, mas o desmantelamento dos vários instrumentos disponíveis até então existentes. Nos anos 2000, os avanços na agenda de curto prazo do país permitiram cogitar a reestruturação do planejamento de médio e longo prazos. Nesse novo ambiente, a questão regional vem retomando seu papel de relevância temática, perdida nas últimas décadas.

Não obstante o ambiente favorável, ainda não se observa, seja tecnicamente seja politicamente, um referencial convergente para a constituição de estratégias, a implementação dos instrumentos ou a orientação das intervenções dos agentes públicos ou privados nesse campo. A falta de uma visão e um arcabouço uniforme e de um debate mais consistente sobre o tema propicia que cada esfera pública (União e estados), a despeito de objetivos setoriais legítimos, elabore e pratique sua própria visão de organização do território e das ações regionais. Isso é patente diante, por exemplo, da diversidade de propostas de regionalizações existentes atualmente no país – Territórios da Cidadania/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Regiões Integradas para o Desenvolvimento Econômico (Ride); Regiões dos Programas Mesorregionais (Promeso)/Ministério da Integração Nacional (MI); as regionalizações propostas nos planos regionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, regionalizações administrativas dos estados, entre outras. Essa diversidade de referências territoriais e regionais promove o estabelecimento de diferentes alvos de intervenções, com impactos distintos de ações, não necessariamente convergentes, que dificultam ou mesmo contrariam a construção de uma agenda nacional integrada de desenvolvimento regional.

Sem dúvida, o primeiro desafio teórico e metodológico da questão regional é a própria definição conceitual de "região". Não há, e certamente não haverá, um consenso sobre os fundamentos para o estabelecimento de uma definição única, o que, muitas vezes, torna

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

necessário considerar simplificadamente, para efeitos referenciais, a região como uma construção de espaços territorialmente delimitados, para algum objetivo específico. Na realidade, o que subsiste de importante nesse conceito é a necessidade de tratá-lo não somente como um objeto rígido ou uma mera hipótese, mas como um fato, um fenômeno, um problema. E como todo problema, ele precisa ser entendido, examinado e sistematizado teórica e metodologicamente na busca de soluções.

A região envolve a constituição de espaços naturais, sociais, históricos, econômicos, políticos e culturais. A construção de uma região envolve necessariamente elementos técnicos de estoque (de recursos humanos, capital, infra-estrutura etc.) e de fluxo (de migração pessoal, informação, conhecimento, financeira, mercadorias, serviços etc.). A esse conjunto de elementos cabe uma sistematização de explicações plausíveis para o problema regional.

O referencial teórico-metodológico em que se apóia a questão regional atual procura conciliar conceitos e elementos de homogeneidade e de heterogeneidade (polarização), desenvolvidos sistematicamente desde o século XIX. O primeiro caminho trata de encontrar e manipular indicadores geográficos, sociais, econômicos, culturais, políticos, entre outros, que permitam compor uma determinada área (em geral contígua) com características comuns, de forma a tratá-la como uma "região homogênea", distinta de outra qualquer.

O segundo caminho busca ressaltar a natureza heterogênea do espaço ou território, produzida na existência local de um estoque de infra-estrutura, de pessoas, de empresas etc., constituída numa combinação de efeitos de aglomeração e de escala, definindo "lugares" distintos, mas que exercem influência em uma determinada área ou região de seu entorno. Essas "regiões heterogêneas" desenvolvem sentidos de identidades e de hierarquias aglomerativas. Nesse caso, a prevalência do centro urbano sobre seu entorno promove uma relação que integra as áreas urbana e rural, o que determina uma necessária complementaridade da teoria regional com a teoria urbana (ou intra-urbana) e uma possível "teoria rural" (ou agrícola) propriamente ditas.

Hoje, podem-se considerar abordagens que se encontram em meio termo ou que "conciliam" essas duas noções originais, ao se levar em conta a importância não da construção ou definição de análises estáticas da região, mas de contextos dinâmicos, de fluxos, que interagem intra e entre locais ou áreas (CASTELLS, 1999). Assim, elementos de polaridade podem ser articulados com outros de identidade regional, constituindo uma composição de regiões dinâmicas. Isso se aplica, também, ao considerado *trade off* entre processos aglomerativos e outros dispersivos ao se lidar com elementos associados a estruturas de mercado e de retornos crescentes (KRUGMAN, 1998).

A despeito dos avanços teóricos e metodológicos desenvolvidos a partir dos anos 1990 que, de alguma forma, ajudaram a "conciliar" a economia neoclássica (*mainstream*) com os autores clássicos ("heterodoxos") da economia regional tradicional, a postura mais crítica que transparece nas discussões políticas é a de que, nessa área, o Estado necessariamente assume um papel central. Nesse aspecto surge a possibilidade de ele cometer mais falhas que o mercado, ao adotar uma política ou ação que procura identificar "ganhadores", ajudando apenas a favorecer "oligarquias regionais" e não determinada "região" (ou seja, sua população). A história do país é pródiga tanto em confirmar quanto em refutar essa hipótese, o que torna o debate político na área muitas vezes envolto numa aura mais de "brigas regionalistas" que de método.

De fato, a ação política associada à questão regional tem sido questionada desde a sua origem. No caso brasileiro, especificamente, os instrumentos regionais criados principalmente

nos anos 1960 e 1970 tornaram-se fontes de uma seara de debates polêmicos não resolvidos até hoje. Os seus defensores argumentam que, independentemente dos desvios e erros, sem esses mecanismos adotados o problema regional, hoje, seria muito pior. Do lado dos críticos, a análise curta e simples é que, de fato, a questão regional é um não-problema, ou seja, a discussão sobre a questão regional, na realidade, é uma questão setorial, tratada em suas várias especificidades (com um "viés regional" para alguma área), tais como na educação, na saúde, na indústria, na agricultura, na infra-estrutura entre outras.

O avanço teórico-empírico recente no campo regional permite que essa visão seja revista, por uma análise e uma fundamentação que seja respaldada por novos e sofisticados instrumentos metodológicos e econométricos. No campo político, também, ela tem recebido atenção especial em face de resultados positivos alcançados por meio de instrumentos e ações, como aqueles adotados na União Européia. Por exemplo, a nova política industrial francesa, lançada em 2004, tem no seu eixo principal os chamados "pólos de competitividade". Estes são constituídos de projetos coletivos que reúnem empresas (com uma, pelo menos, considerada "âncora"), centros de pesquisa públicos ou privados e unidades de formação (laboratórios) em uma zona geográfica determinada, como forma de atrair empresas francesas e estrangeiras, mas também trabalhadores qualificados, pesquisadores e estudantes. Trata-se de um instrumento de competitividade industrial/empresarial e de atratividade territorial/regional.

Após edital lançado em 2004, o governo francês credenciou, em 2005, 66 pólos. O sistema de certificação dos pólos tem como critérios a inserção territorial, a visibilidade internacional, a qualidade das parcerias e as sinergias potenciais entre pesquisa e desenvolvimento. Atualmente, existem 71 pólos (de classe mundial, nacional, regional e local) certificados pelo governo francês e distribuídos em cerca de 20 setores: agroindústria = 15; TIC = 12; mecânica = 6; transportes = 5; biotecnologia/farmácia = 4; aeronáutico, energia, equipamentos e materiais, química = 3 (total = 12); automóveis, construção, cosméticos e perfumaria, têxtil/vestuário, transversal = 2 (total = 10); borracha, distribuição, finanças/seguro, lazer, mar, saúde, siderurgia = 1 (total =7).

O financiamento dos projetos é dividido em 40% federal, 30% regional e 30% privado. Outras medidas de incentivo estão previstas, tais como: isenções fiscais, redução dos encargos sociais, sistemas de financiamento e de garantia específicos. O Ministério da Indústria é o condutor da política, com várias instituições (entre elas, o Ministério do Território e o Comitê Interministerial de Infra-Estrutura e Desenvolvimento do Território (CIADT)/Delegação para o Ordenamento do Território e da Ação Regional (DATAR), que irá reavaliar e recertificar os pólos, em 2008, em que um dos critérios será o número de projetos de inovação desenvolvidos.

Os instrumentos da política industrial francesa incluem, ainda, 114 sistemas produtivos locais (SPLs), em 2007, (www.diact.gouv.fr) semelhantes aos arranjos produtivos locais (APLs) brasileiros, constituídos por grupos de empresas e instituições geograficamente próximas que colaboram dentro de um mesmo setor de atividade e que possuem estrutura jurídica própria. Apesar de os SPLs e os Pólos de Competitividade terem características em comum (concentração de PMEs em um território geograficamente limitado, especialização em um setor de atividade, ofício ou produto, empresas concorrentes ou complementares, possibilidade de se apoiarem em uma estrutura de coordenação e associação com outros atores do território/região), o Pólo de Competitividade se diferencia principalmente pelo fato de englobar unidades de pesquisa engajadas em uma sinergia em torno de projetos inovadores.

No Brasil, a recuperação de vários mecanismos de atuação nessa área é um exemplo claro desse novo momento, em especial, a partir do primeiro Governo Lula. A nova conjuntura econômica permite, assim, uma retomada da política, dos seus instrumentos, e do planejamento regional. Contudo, a falta de uma referência "uniforme" de um mapa ou da estratégia regional, para a ação, e mesmo o grande desafio de se chegar a algo próximo disso, constitui uma dificuldade para quem pretende transitar entre as várias propostas de regionalizações existentes no país, hoje. Afinal, essas regionalizações são compatíveis entre si? Elas compreendem construções para ações setoriais legítimas, mas elas possibilitam a convergência dessas várias ações ou causam uma dispersão entre as mesmas? Qual a possibilidade de articulação entre as várias visões de região construídas pelos entes federados (em especial, estados e União)? Qual a possibilidade dos municípios, como entes autônomos federativos, de saírem de uma agenda urbana (ou intra-urbana) para outra que contemple a relação com a sua área rural e a articulação com outras localidades?

A diversidade de propostas de regionalizações existentes no país atualmente é, grosseiramente, da ordem de uma para cada instituição existente. Cada órgão de governo ou de Estado ou mesmo do setor privado, tem sua atuação, de alguma forma, "territorializada". Qualquer ação pública ou privada, em última instância, tem seu rebatimento no território. A questão é que a identificação desse efeito é, em geral, considerada posteriormente. A capacidade de antecipar os efeitos locais de uma determinada ação, tendo o território como referência "prévia" de atuação, é que torna a referência regional uma ferramenta estratégica importante.

Há no mundo, hoje, uma postura inovadora na condução de políticas públicas que atribui papel central ao território na consecução de objetivos estratégicos, como aqueles listados acima. O território destaca-se não como mero palco das ações políticas, mas representa, em si mesmo, um elemento das relações sociais e econômicas globais. As tendências mundiais atuais reforçam a concepção de como o território influencia e organiza conjuntos de iniciativas de desenvolvimento. Um ponto a realçar é o da revalorização das regiões no contexto mundial. Não mais tratadas somente como provedoras passivas de insumos ao desenvolvimento, elas são agora consideradas como estruturas socioespaciais ativas, possuindo a capacidade de aprender (*learning regions*) e de ajustar-se aos ditames dinâmicos da competição global.

Nesse sentido, o estudo da dimensão territorial do Plano Plurianual (PPA), executado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e contratado e adotado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) no âmbito do PPA 2008-2011, fornece uma base importante para a atuação mais coordenada das ações públicas regionais, representada por meio de territórios estratégicos e regiões de referências, em múltiplas escalas. Assim, a partir desse exemplo, entende-se apropriado que sejam discutidos e adotados critérios que uniformizem as várias referências de ação territorial ou regional no país. Isso permitiria uma maior coordenação e convergência das intervenções entre as várias instâncias públicas ou privadas, capazes de proporcionar o desenvolvimento regional efetivo e de promover a redução das desigualdades socioeconômicas vigentes e persistentes no país.

Os critérios adotados no estudo para a apresentação de uma nova proposta de regionalização para o país, para fins de planejamento, partem de fundamentos teóricos e metodológicos que permitem compatibilizar as principais formas e critérios de leitura atual do território e de sua repartição. Para isso, são considerados, por um lado, os aspectos de homogeneidade natural, econômica e social, e por outro, os elementos de estruturação e de comando do território. O recorte territorial – a partir dos fundamentos e critérios de homogeneidade –

permite ver as grandes diferenças de paisagem e dos níveis de desenvolvimento econômico e social no país. Como complemento, os critérios de polarização permitem identificar as forças que comandam e estruturam o território. Esses elementos – refletidos pela força polarizadora das cidades ou aglomerações urbanas – são a rede de cidades ou aglomerações urbanas, englobando o conteúdo material, imaterial e a infra-estrutura de acessibilidade.

A estratégia territorial de desenvolvimento sustentável para o país tem como ponto de partida três escalas geográficas de referência: territórios da estratégia, macrorregiões e sub-regiões. Essa concepção multiescalar do território compreende uma síntese de processos históricos, políticos, econômicos, sociais e ambientais que se consolidaram na observada configuração atual brasileira. Podem ser distinguidos nela os diversos brasis e as frações combinadas do território nacional que guardam suas próprias especificidades.

Na primeira escala, as ações estão orientadas por fatos, escolhas ou diretivas de planejamento associados a seis grandes territórios estratégicos. Esses territórios essenciais na construção da concepção estratégica provêm do cruzamento de uma diagonal que marca a diferença entre duas frações do território (norte e sul), revelada em praticamente todas as variáveis socioeconômicas relevantes, com três anéis que destacam o bioma da Floresta Amazônica (1), a zona central (2b1) e o semi-árido (2b2), as porções litorâneas norte e sul (3b e 3a) e a zona oeste (2a) (MENDES, 2008). Cada anel relaciona-se, no âmbito geral, com padrões distintos de densidade demográfica e, juntos, sugerem graus diferenciados de antropização dos territórios, realçando formas distintas de articulação das respectivas estratégias com os objetivos estabelecidos.

A escala macrorregional permite definir a linha de comando das ações, concebida a partir de grandes núcleos urbanos consolidados que orientam o planejamento na dimensão regional. A identificação de 11 macrorregiões considera a prevalência de 15 macropólos (Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Manaus, Recife, Salvador e São Paulo, com bipolaridades de Belém e São Luís, Brasília e Goiânia, Porto Alegre e Curitiba e Campo Grande e Cuiabá), apresentando níveis de consolidação (e mesmo de grandeza) diferenciados, comandam a atual organização territorial. Alguns deles são inquestionáveis pólos urbanos organizadores de seus espaços de influência, enquanto outros, propostos como novos macropólos, são passíveis de ações complementares para, de fato, exercerem o papel descentralizador que lhes é atribuído neste estudo.

A terceira e última escala, sub-regional, aproxima o raio da ação pública de um conjunto de municípios que conformam uma rede de relações sociais e econômicas, capitaneadas por alguns núcleos urbanos de menor ordem de grandeza. A identificação de 118 centros polarizadores, com suas áreas de influência, ganha maior relevância e autonomia metodológica, facilitando a aproximação aos nexos estratégicos mais gerais de interpretação do território. Reforçar as redes da hierarquia urbana interna em seu papel organizador do território é objetivo declarado do estudo, que caminha na direção de ampliar a unidade e a coesão social e territorial do país.

Assim, o Brasil do futuro suporta dois pressupostos para a organização territorial: 1*a*) a construção de um país policêntrico e 2*b*) a definição de vetores de desenvolvimento territorial. A construção de um Brasil policêntrico abrange uma proposta de nova configuração do território, que remete às escolhas dos núcleos urbanos capazes de atrair as forças sociais na direção de uma maior interiorização e equalização do desenvolvimento nacional. Esses núcleos assumem grandes responsabilidades na condução das estratégias territoriais. A proposição de 22 subpólos, que conformam sub-regiões estratégicas para a ação, leva em consideração a hierarquia de núcleos de segunda ordem, a localização geográfica e o potencial produtivo das várias sub-regiões.

Os vetores de desenvolvimento, como detalhamento dos instrumentos de intervenção no território, orientam as ações compatíveis com características específicas regionais que devem ser levadas em consideração na formulação dos projetos ou blocos de investimento. Eles mantêm conexão estreita com as macrorregiões e com as sub-regiões de referência que organizam o comando das frações específicas do território e interagem, no início do horizonte de planejamento, com os planos de desenvolvimento regionais (Plano Amazônia Sustentável, Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Centro-Oeste e do Nordeste e Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido) e com os planos de governos estaduais estabelecidos para os próximos anos.

A articulação entre os territórios estratégicos, as macrorregiões, as sub-regiões e os novos pólos escolhidos cumpre, assim, importante papel na organização territorial das estratégias e das ações, consubstanciadas nos vetores de desenvolvimento que orientam as forças e os meios que estruturam o território. Cada território da estratégia demanda vetores específicos que compreendem as principais referências de orientação das ações de desenvolvimento e informam as carteiras de investimento nas regiões de referências. O Estudo da Dimensão Territorial do PPA, portanto, coloca o território como expressão maior de uma modalidade inovadora de planejamento de longo prazo capaz de promover em nosso país, de grandes contrastes e desigualdades regionais, sociais e econômicas, uma substantiva reversão de valores e um refinamento de estratégias.

O território – e tudo aquilo que ele articula e gera econômica, social, ambiental e politicamente – é uma das chaves essenciais para que se possa organizar uma resposta eficaz ao problema da construção de uma estratégia social inclusiva e integradora de desenvolvimento, capaz de atender ao objetivo principal da estratégia proposta, que é a superação das desigualdades sociais e regionais.

REFERÊNCIAS

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

KRUGMAN, P. The role of geography in development. In: ANNUAL WORLD BANK. CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, 1998. *Anais*... Washington, D.C., Apr. 1998.

MENDES, C. C. Brasil policêntrico e planejamento territorial de longo prazo. *Boletim Regional*. Brasília, DF: Ministério da Integração Regional, 2008.

MP/CGEE. *Estudo da dimensão territorial do PPA*. Brasília, DF, 2008. 7 v.

EDITORIAL

Coordenação
Iranilde Rego

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão e Editoração
Equipe Editorial

Brasília
SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - Térreo
70076-900 - Brasília - DF
Tel.: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

URL: http://www.ipea.gov.br

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos
Estratégicos