

A Busca de um Projeto de Nação: O Papel do Território e das Políticas Regional e Urbana

Clélio Campolina Diniz

Professor Titular do CEDEPLAR e do Departamento de Economia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil

Resumo

O presente texto está dividido em sete seções. Na primeira, é feita uma introdução geral. Na segunda, são discutidos as dificuldades e os caminhos para uma reconstrução teórica da problemática da relação entre território e desenvolvimento, concluindo pela necessidade de se desenvolver uma economia política do território como campo analítico interdisciplinar. Na terceira seção são discutidas a complexidade e a necessidade de se trabalhar com múltiplas escalas territoriais, tanto para efeitos de regionalização quanto de implementação de políticas públicas. Na quarta seção são resgatadas as principais experiências mundiais de planejamento e políticas regionais e suas lições. Na quinta seção é demonstrado o retorno das políticas regionais, especialmente com a experiência da União Européia. Na sexta seção é apresentada uma síntese da situação regional brasileira, especialmente dos efeitos das transformações econômicas e demográficas contemporâneas. Na última seção é discutido a relação entre Território e Nação, demonstrando o papel da rede urbana e do sistema de transportes na integração nacional e, indicados os principais instrumentos para uma política de desenvolvimento, guiada pelos objetivos de coesão econômica, social e territorial, e sustentabilidade ambiental.

Palavras-chave: Economia Regional, Território, Planejamento, Projeto Nacional
Classificação JEL: R11, R38, R58

Abstract

The article is divided in seven sections. After the Introduction in Section 1, Section 2 discusses the difficulties involved in the relations between economic development and territory as well as the ways to theoretically reconstruct these relations. We conclude that a political economy of the territory, as an interdisciplinary field, is warranted. In Section 3, we postulate the need to work with multiple territorial scales and analyze the complexities involved in such task related to the regionalization and implementation of public policies. Section 4 is dedicated to a brief review of international experiences in regional planning and policies and its lessons. In Section 5, we demonstrate that regional policies are regaining importance around the world, notably in European Union. In Section 6, the Brazilian experience is reviewed,

especially regarding the consequences of contemporary economic and demographic changes. In the last section, the relation between territory and a Nation project is analyzed, showing the roles of the urban and transport systems for territory integration. We conclude by suggesting the main instruments of a development policy, guided by the principles of economic cohesion and social, territorial and environmental sustainability.

Keywords: Regional Economics, Territory, Planning, National Project

JEL classification: R11, R38, R58

1. Introdução

O presente trabalho é uma síntese da Aula Magna proferida no dia 5 de dezembro de 2006, por ocasião do XXXIV Encontro Anual de Economia, promovido pela Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), realizado na cidade de Salvador.

Além dessa pequena introdução, o texto está organizado em mais seis seções. Na segunda seção são discutidas as dificuldades e os caminhos para a reconstrução teórica sobre a dimensão territorial do desenvolvimento. Após agrupar os diferentes esforços teóricos em seis conjuntos, a seção termina por defender o desenvolvimento de uma economia política do território como campo de análise interdisciplinar ou transdisciplinar, dada a complexidade dos fenômenos regionais e urbanos. Na terceira seção se discute a complexidade e a necessidade de se trabalhar com múltiplas escalas territoriais e os fundamentos teóricos e metodológicos para a regionalização do território, tanto para efeitos de planejamento quanto para implementação de políticas públicas. Na quarta seção é defendido o imperativo do retorno do planejamento, recuperando as principais experiências mundiais de política regional e as razões de sua crise. Na quinta seção é discutido o retorno do planejamento e das políticas regionais, a partir da experiência da União Européia. A sexta seção apresenta uma síntese do quadro regional brasileiro, a partir de sua herança histórica e das transformações recentes, do crescimento demográfico e do acelerado processo de urbanização. Na sétima seção é discutido o papel do território na busca de um Projeto de Nação, analisando o papel da rede urbana e do sistema de transportes na estruturação, comando e ordenamento do território. As duas últimas seções estão baseadas na pesquisa empírica realizada pelo autor, a pedido do IPEA, parte da qual publicada no capítulo Economia e Território do livro *O Estado de Uma Nação*, do qual algumas partes foram reproduzidas.

* *E-mail address:* camp@cedeplar.ufmg.br.

2. O Difícil Caminho da Reconstrução Teórica

O debate teórico contemporâneo sobre a problemática regional e urbana tem propiciado um forte retorno aos clássicos e à literatura inter-disciplinar, sobre os quais várias linhas ou correntes de pensamento vêm sendo estruturadas. Esses avanços podem ser agrupados em seis conjuntos, a saber:

- a) Nova Geografia Econômica, através da recuperação das teorias da localização e das áreas de mercado de origem germânica (Von Thunen, Weber, Lösch e Christaller), e da adaptação de um modelo de concorrência imperfeita com economias de aglomeração e retornos crescentes, visando explicar os processos de concentração e a relação centro-periferia. Esse esforço está bem sintetizado no livro de Fujita et alii (1999);
- b) teoria do crescimento endógeno, através da tentativa de se endogeneizar o progresso técnico no modelo de crescimento de Solow. Essa linha de pensamento tem uma variante empírica que procura testar os determinantes da convergência de renda nacional ou regional, inclusive no Brasil Sala-i-Martin (1996); Ferreira e Diniz (1995);
- c) desenvolvimento desequilibrado, na concepção de pólos de crescimento, na linha de Perroux, de causação circular cumulativa e polarização em Myrdal e Hirschman e de concentração via diferenças de produtividade em Kaldor (1957);
- d) teoria da inovação, de corte neoschumpeteriano e neommarshalliano, como instrumento de desenvolvimento econômico regional e as idéias de distritos industriais, clusters, parques tecnológicos, aglomerações industriais, etc. Há uma ampla literatura a respeito, conforme sintetizado em Diniz e Crocco (2006);
- e) pensamento heterodoxo de outras áreas disciplinares (geógrafos, cientistas políticos, sociólogos, urbanistas, entre outros), através das visões de cultura, ambiente cultural, capital social, instituições, ativos relacionais etc. (Amin e Thrift (1994); Granovetter (1985); Putnam (1993); Storper (1997));
- f) reinterpretação do conceito de produção do espaço nos autores neo-marxistas (Lefebvre, Castells, Harvey), do papel das cidades (Jacobs 1969), diante das transformações recentes (Monte-Mór 2004).

Ao lado dessas diferentes tentativas de avanço teórico e analítico sobre o desenvolvimento regional, vem ocorrendo um grande avanço no instrumental quantitativo, através de novas técnicas baseadas nos modelos de equilíbrio geral computável, na econometria espacial, nas novas versões de insumo produto e nas técnicas digitais georeferenciadas (Simões 2006).

No entanto, nenhuma das correntes de pensamento tem dado uma explicação satisfatória aos fenômenos territoriais contemporâneos, havendo a necessidade de um contínuo esforço nessa reconstrução teórica. Adicionalmente, amplia-se a dificuldade da passagem do nível teórico e abstrato para o nível operacional. Nesse contexto, surge o imperativo e os riscos da interdisciplinaridade. Isto

porque, pela sua complexidade, as questões regionais e urbanas não são enquadráveis exclusivamente dentro da temática disciplinar da economia. Elas exigem um esforço interdisciplinar que combine as contribuições de várias disciplinas (economia, geografia, ciência política, urbanismo, sociologia, engenharia, estudos ambientais, entre outros), e a articulação entre elas.

Um bom exemplo desse desafio e dessa necessidade está refletido no livro de Walter Isard, considerado o pai da ortodoxia em economia regional, publicado em 2003, sobre a história da Ciência Regional e da Associação Internacional da Ciência Regional. O autor retoma suas análises anteriores e enfatiza a necessidade da multidisciplinaridade para se enfrentar o desafio da complexidade econômica, política, social, geográfica e natural do fenômeno regional e urbano.

A dificuldade está em combinar a contribuição das várias áreas disciplinares, sem a perda do aprofundamento teórico e analítico de cada uma, e sem a vulgarização voluntarista e anticientífica que a generalização possa induzir.

Disso, decorre a necessidade de uma economia política do espaço. Economia política não como espaço dos economistas, mas como espaço da interdisciplinaridade, transdisciplinaridade ou da indisciplinaridade.

3. A Dificuldade das Múltiplas Escalas: Como Regionalizar o Território?

A temática das escalas territoriais tem sido uma questão freqüente na literatura e nas decisões de regionalização do território para efeitos de análise e de políticas públicas. As transformações da economia mundial, em especial o fenômeno recente da globalização, recriam regionalismos como mecanismos de reação econômica e de poder político, a exemplo da União Européia, do NAFTA, do MERCOSUL, entre outros. O processo de globalização universaliza, mas ao mesmo tempo fragmenta e marginaliza territórios, criando novas escalas de poder e de ação. Reduz a relação espaço-tempo e altera a geometria do poder (Massey (1998); Harvey (1982)). Reduz a autonomia dos Estados Nacionais como escala privilegiada nas relações econômicas internacionais e recria as localidades como escala de regulação, ação e de políticas (Swyngedouw 1997). Enfatiza o enfoque da produtividade na busca de formas institucionais locais de inovação para se enfrentar a competição. Por outro lado, ampliam-se os conflitos e as contradições entre as escalas. A contradição central entre a hipermobilidade do capital e das informações e a recriação da cultura e das instituições locais, na idéia de globalização. Uma segunda contradição está colocada entre a dinâmica do capital e as escalas fixas dos recortes políticos institucionais do território, pela divisão entre países, ou das sub-divisões político administrativas internas a cada país, em termos de Estados Federados, províncias, municípios ou de outras formas de divisão (Brenner 1998).

Embora tenha perdido importância, a autonomia política é da Nação. Os sistemas produtivos não podem ser vistos nem na sua perspectiva localista nem tampouco na perspectiva da suposta uniformidade territorial das condições de produção. Isso implica a necessidade de retorno às políticas nacionais, não só federais, através da articulação das múltiplas escalas e das múltiplas instâncias de Governo (Federal, Estadual, Municipal, Metropolitana) e entre os Governos, as empresas e a sociedade civil (Amin 2006).

Diante do conflito das escalas, das características de homogeneidade (desigualdade) natural, econômica e social e das forças polarizadoras determinadas pela rede diferenciada de cidades, seus equipamentos e sua infra-estrutura de acessibilidade, a regionalização do território deve partir das dimensões de homogeneidade e polarização para se construir a escala de ação, na linha originalmente formulada por Perroux (1967) e por Boudeville (1969).

Do ponto de vista do planejamento e da ação pública, passada a fase das políticas keynesianas do tipo “top-down” e do posterior enfoque na produtividade das políticas do tipo “bottom up”, coloca-se a necessidade de se buscar uma terceira geração de políticas regionais que seja capaz de combinar os dois enfoques, que a literatura chama de a síntese exógenas-endógenas nas políticas regionais Helmsing (1999); Diniz e Crocco (2006).

4. O Imperativo do Planejamento: Lições do Passado

Embora tenha sido teoricamente formulado no século XIX, o planejamento público e o planejamento regional só nasceram no século XX, no bojo das grandes crises do capitalismo (I Guerra Mundial, Revolução Russa, Crise de 1929 e II Guerra Mundial) (Mannheim (1951); Friedmann (1997)) e da ascensão do Estado keynesiano. Do ponto de vista regional, a crise da década de 1930, o aumento do desemprego e a revolução keynesiana induziram o planejamento e as políticas públicas regionais.

Entre as experiências de destaque, cabe mencionar a criação do TVA (Tennessee Valey Authority), em 1933, o qual incluía seis estados americanos, e sua posterior generalização para outras bacias hidrográficas americanas; o estabelecimento de dois grandes programas regionais americanos na década de 1960, o ERA e o EDA, e a criação da comissão para o planejamento dos Appalaches, em 1965, incluído 13 estados americanos (Cumberland (1973); Chinitz (1969)). Por outro lado, o crescimento urbano, o processo migratório, a formação de “guetos” e o conflito racial, tão bem refletidos no livro *Culture of Cities* de Mumford, de 1937, colocaram a problemática urbana no centro do debate e nas prioridades do planejamento (Monte-Mór 2004, 2006). Na Inglaterra, com a Comissão Barlow (1937-40) e seus desdobramentos em termos de políticas regionais, a partir de 1945, visando frear a decadência do norte e evitar a concentração no sudeste (Hall 2002). Na França, com a alerta do processo de concentração em Paris e com a divisão entre norte e sul do país,

dos quais decorreu um conjunto de políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento do território, a partir do final da década de 1940. No início da década de 1960 seria criada a DATAR e o programa das metrópoles de equilíbrio (DATAR 2003). Na Itália, com a criação da Cassa del Mezzogiorno, em 1950, com amplo sistema de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional (Amendola e Baratta 1978). Na Alemanha, com os programas de desenvolvimento nas regiões de fronteira e de desconcentração do Vale do Ruhr (Denton 1970). Na Rússia, com a criação dos Complexos Territoriais Produtivos, inspirados na idéia de pólos de desenvolvimento e dos efeitos inter-industriais conhecidos a partir da matriz de insumo-produto de Leontief (Nekrasov 1971). Na América Latina, com os programas de bacias hidrográficas, no México, da Região de Guayana, na Venezuela, do Cuyo, na Argentina, entre várias outras, o que levou (Sthor 1972) a identificar mais de cinquenta programas de desenvolvimento regional na América Latina. No Brasil, com a criação da Comissão do Vale do São Francisco e da Cia. Hidroelétrica do São Francisco, em 1946, inspiradas na experiência americana, e como desdobramento da recorrente preocupação com a questão das secas nordestinas. Posteriormente, com a criação da SUDENE, BNB, BASA SUDAM, SUFRAMA e SUDECO, para mencionar apenas os órgãos ou instituições mais importantes. A nova Constituição Federal, aprovada em 1988, reintroduziria a vinculação orçamentária através da criação dos chamados Fundos Constitucionais de Desenvolvimento para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste Diniz e Diniz (2007).

Após esse grande número de experiências, que se estenderam da década de 1930 à de 1970, as pressões inflacionárias, a crise do petróleo, a crise econômica geral, as pressões ideológicas, a descrença nos resultados sociais levaram a um forte questionamento, tanto da teoria quanto dos instrumentos de política econômica keynesiana, levando a uma crise das políticas regionais. Essas crises determinaram mudanças de orientação e do papel do Estado e o encerramento ou enfraquecimento da maioria das políticas.

Enquanto isto, no bojo da crise do pensamento regional e ao longo das últimas três décadas, surgiram vários fenômenos, para os quais a teoria regional não apresentava explicação satisfatória: fortes processos de desindustrialização, especialmente no noroeste inglês e nordeste dos Estados Unidos; mudanças na divisão internacional do trabalho, com a emergência dos NIC's; a chamada crise dos padrões locais do fordismo e o surgimento de novas áreas industriais baseadas em tecnologia moderna e novas formas de organização e divisão do trabalho; mudanças estruturais com o crescimento dos serviços; processo de globalização com a simultânea e dialética recriação das regiões, fragmentação do mercado e marginalização de regiões e países.

5. O Retorno às políticas Regionais: O Experimento da União Européia como Aprendizado e Lição

A União Européia nos apresenta a maior experiência contemporânea de políticas regionais. Apesar da crise e do desmantelamento das políticas regionais no nível de países, a União Européia vem implementando um conjunto crescente de políticas e instrumentos para o desenvolvimento da região. Em 1975 foi criado o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e em 1983 o Fundo de Coesão, além das várias políticas setoriais. Ao longo do tempo os critérios de eleição das regiões foi sendo aperfeiçoado, privilegiando as regiões mais atrasadas, medido através dos indicadores de renda *per-capita*, desemprego, crescimento do produto e densidade demográfica. O volume de recursos vem crescendo ao longo do tempo. Para o período 2000-2006 foram aplicados 213 bilhões de Euros. Para o período 2007-2013 estão previstos 307 bilhões de Euros, não considerados os projetos de transporte da rede trans-européia, incluídos nos orçamentos dos respectivos países.

Seguindo a estratégia de Lisboa, estabelecida em março de 2000, a União Européia elegeu como prioridade a concentração no avanço do conhecimento e na inovação, como base para o crescimento econômico, com competitividade, geração de emprego, coesão social e sustentabilidade. Para o período 2007-2013, dentro de um orçamento de 307 bilhões de dólares, 251 bilhões estão destinados aos programas orientados para a busca de convergência entre países e sub-regiões. A orientação está dividida em três blocos (Andrés 2007):

- (i) aumento da atração das regiões, através da melhoria da infra-estrutura de transportes, da proteção ambiental e de melhores da eficiência energética;
- (ii) economia do conhecimento e inovação, através do aumento dos investimentos em pesquisa científica e tecnológica, estímulo à inovação empresarial, democratização do acesso à informação;
- (iii) aumento do emprego, através da melhoria na educação, flexibilização do mercado de trabalho, modernização do sistema de proteção social, aperfeiçoamento da gestão (Andrés, 2006).

Como se observa, a política regional da União Européia não é uma política social, mas uma política de crescimento com coesão, baseada na solidariedade e na complementaridade entre governos, empresas e sociedade civil. As dificuldades estão nos desafios de combinar crescimento e capacidade de competição à escala global com coesão social e territorial.

6. O Quadro Regional e Urbano do Brasil

6.1. *Herança histórica e transformações territoriais recentes*

A ocupação do território brasileiro foi lenta e irregular ao longo de sua história. Do descobrimento até meados do século XIX a ocupação foi predominantemente costeira (à exceção das regiões mineradoras do século XVIII). Entre meados dos séculos XIX e XX, houve diversificação produtiva, crescimento industrial e urbano e integração do mercado. No entanto, esse processo conduziu a uma forte concentração populacional e econômica no Sudeste, especialmente nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, caracterizando grandes desigualdades econômicas e sociais entre as regiões brasileiras. A integração do mercado, com forte concentração econômica na área metropolitana de São Paulo, estabeleceu as bases de uma relação centro-periferia dentro do país, através da qual São Paulo passou a exportar bens industrializados para o restante do país e importar insumos industriais e alimentos das demais regiões (Cano 1977).

A partir da segunda metade do século XX ocorreram grandes alterações no padrão regional brasileiro. A expansão e melhoria da infra-estrutura (transportes, energia elétrica, telecomunicações), a mudança da capital para Brasília, a busca de recursos naturais, a estratégia empresarial de alargamento do mercado, o acelerado processo de urbanização e a criação do sistema de incentivos ao desenvolvimento regional conduziram a uma mudança no padrão locacional das atividades econômicas, com desconcentração industrial, expansão das fronteiras agropecuária e mineral, crescimento e desconcentração dos serviços.

No tocante à indústria, nos últimos anos combinaram-se quatro grandes tendências:

- a) perda da importância relativa das áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo na produção e no emprego industriais, em função das deseconomias de aglomeração surgidas e ampliadas com a mega concentração populacional (Diniz 1993, 2005);
- b) relativa concentração macroespacial das indústrias de estrutura produtiva mais integradas e mais intensivas em tecnologia, entre o centro de Minas Gerais e o nordeste do Rio Grande do Sul, identificado como desenvolvimento poligonal;
- c) deslocamento de indústrias tradicionais para o Nordeste, especialmente das indústrias têxtil, confecções e alimentos e de novos empreendimentos pesados, a exemplo do pólo petroquímico e da unidade automotriz da Ford, ambos na Bahia e;
- d) expansão e implantação de várias atividades industriais ligadas às fronteiras agropecuária e mineral nas regiões centro-oeste e norte do país, além do pólo industrial de Manaus. O resultado final das mudanças na distribuição

regional da produção industrial no Brasil pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1
Distribuição do VTI por Grandes Regiões e Estados (em %)

Estados	1970	2000
Rondônia	0,0	0,1
Acre	0,0	0,0
Amazonas	0,3	3,2
Roraima	-	0,0
Pará	0,4	1,3
Amapá	-	0,0
Tocantins	-	0,0
Norte	0,8	4,6
Maranhão	0,2	0,3
Piauí	0,1	0,1
Ceará	0,7	1,3
Rio Grande do Norte	0,2	0,6
Paraíba	0,3	0,3
Pernambuco	2,2	1,2
Alagoas	0,4	0,5
Sergipe	0,1	0,4
Bahia	1,5	4,1
Nordeste	5,7	8,9
Minas Gerais	6,5	9,5
Espírito Santo	0,5	2,0
Rio de Janeiro	15,7	9,5
RMRJ	12,4	6,4
São Paulo	58,1	44,8
RMSP	43,5	22,0
Sudeste	80,7	65,8
Paraná	3,1	5,8
Santa Catarina	2,6	4,4
Rio Grande do Sul	6,3	8,2
Sul	12,0	18,5
Mato Grosso do Sul	-	0,3
Mato Grosso	0,0	0,5
Goiás	0,4	1,1
Distrito Federal	0,0	0,3
Centro-Oeste	0,8	2,2

Fonte: IBGE, Censo Industrial, 1970 e Contas Regionais

Do ponto de vista da agricultura, observam-se três grandes movimentos simultâneos e articulados. O primeiro é a desconcentração da produção de grãos, algodão e cana de açúcar para os cerrados. A esse respeito, entre 1970 e 2004 a participação do Centro-Oeste na produção de grãos subiu de 11% para 30%, no rebanho bovino de 22% para 35%. A produção de algodão se deslocou do Nordeste e de São Paulo para o Mato Grosso. O segundo movimento é o desenvolvimento da agricultura irrigada no nordeste, abrindo uma grande oportunidade produtiva e beneficiando o conjunto da população nacional, com oferta abundante de frutas ao longo de todo o ano e do salto nas exportações. Por último, mas não menos importante, é a intensificação agrícola em São Paulo e áreas próximas, com culturas de maior valor de produção por área, em função do preço da terra, a exemplo da cana de açúcar, da laranja, da produção leiteira e da horticultura.

Seguindo os movimentos de desconcentração geográfica das produções industrial e agropecuária, do deslocamento da população e do crescimento da rede urbana, os serviços também seguem padrão semelhante de desconcentração. A esse respeito, assistem-se rápidas mudanças na estrutura produtiva, com o crescimento dos serviços na ocupação e na renda, de forma semelhante às alterações observadas na economia mundial. Estima-se que entre 1970 e 2000 o peso do setor serviços na ocupação e na renda nacionais tenha subido de 40% para 70% e de 35% para 60%, respectivamente. Estes acompanham a geografia da produção de bens e a expansão da rede urbana (Diniz 2005).

O resultado é um novo e diversificado mapa populacional, social e produtivo do país, onde já não se pode caracterizar a nítida divisão do trabalho entre o litoral e o interior, nem entre o campo e a cidade ou tampouco entre as macro-regiões. Embora ainda fortemente concentrado no sudeste e no sul, o que se observa é a formação de um grande número de áreas produtivas em várias partes do país, em setores diversificados, caracterizando um Brasil ao mesmo tempo integrado e fragmentado (Pacheco 1998). A essas novas tendências produtivas se combinam novas dinâmicas territoriais da população e da formação da rede urbana e das metrópoles, indicando que está em curso uma nítida mudança no padrão territorial do país.

Do ponto de vista social a exclusão se tornou menos rural e mais urbana, parcela dela nas grandes metrópoles, onde se combina a concentração da riqueza com a exclusão social e a marginalidade.

6.2. *Crescimento demográfico, urbanização e pobreza*

Entre 1950 e 2000 a população brasileira subiu de 52 para 170 milhões de habitantes, com previsão de alcançar 200 milhões de habitantes por volta de 2012. Isto porque a taxa de crescimento demográfico caiu de forma sistemática nas últimas décadas, reduzindo de 3,1% ao ano na década de 1960 para 1,6%

ao ano, na década de 1990.

O crescimento populacional foi acompanhado de grandes mudanças em sua distribuição regional, em função das diferentes taxas de fecundidade, mas, principalmente, pelos movimentos migratórios.

Impulsionado pelo crescimento industrial e seus impactos na renda e nos serviços urbanos, pelo ritmo de mecanização e transformação tecnológica da agricultura, com a conseqüente redução da demanda de trabalho no campo e com o êxodo rural decorrente das precárias condições de subsistência em várias regiões do país, o processo de urbanização ganhou velocidade.

Entre 1950 e 2000, o grau de urbanização no Brasil subiu do patamar de 30% para 80%. De forma similar ao crescimento demográfico, o processo de urbanização ocorreu de forma diferenciada entre os estados e regiões brasileiras, sendo que em alguns estados o grau de urbanização supera os 90% (São Paulo e Rio de Janeiro), enquanto em outros ainda está em torno de 60% (Maranhão e Pará).

Nas últimas décadas, a urbanização brasileira ganhou um caráter extensivo (Monte-Mór 2004), abrangendo todas as regiões brasileiras, penetrando pelos grandes eixos da região amazônica e da fronteira dos cerrados e, inclusive, reestruturando as velhas regiões.

O número de cidades subiu de 1889, em 1950, para 5.507 em 2000, em função da criação de novos municípios. Houve rápido crescimento do tamanho das cidades, tendo o número de cidades com população acima de 50.000 habitantes subido de 38, em 1950, para 124, em 1970, e 409 em 2000, das quais 202 com população superior a 100.000 habitantes, neste último ano. Como muitas dessas cidades têm suas áreas urbanas contíguas a outras, amplia-se o tamanho das aglomerações urbanas (Figuras 1 e 2).

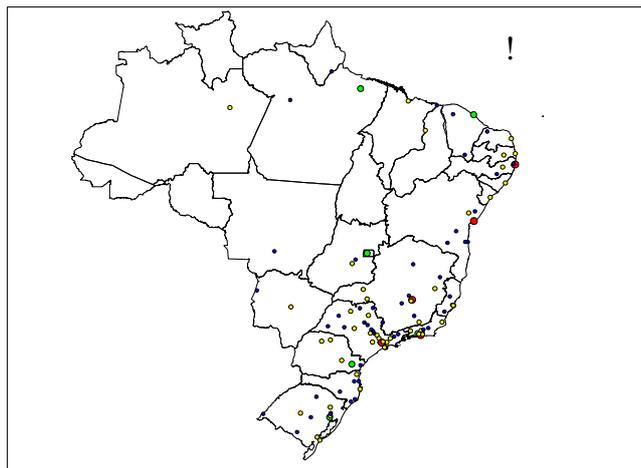


Fig. 1. Rede urbana de mais de 50 mil habitantes, 1970

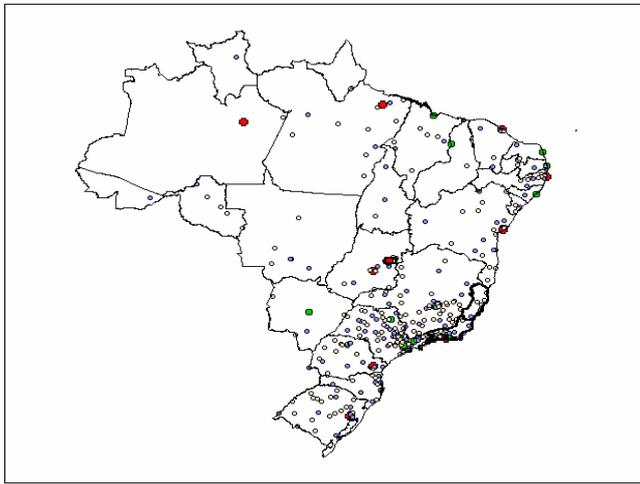


Fig. 2. Rede urbana com mais de 50 mil habitantes, 2000

A nova configuração da rede urbana reflete e ao mesmo tempo determina a nova geografia econômica do país. A rede urbana das regiões Sudeste e Sul, onde estão concentradas as maiores parcelas da produção e da riqueza, é a mais densa e integrada do país. Nestas regiões estão também localizadas as maiores metrópoles nacionais, com destaque para São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba. A ampliação e melhoria do sistema de transportes e comunicações fortalecem a integração econômica dessa macro-região e reforça o padrão macroespacial de concentração industrial e dos serviços. A esse respeito, o Rodoanel de São Paulo está facilitando a integração da região metropolitana de São Paulo com as regiões metropolitanas de Campinas e Santos e com as regiões de São José dos Campos e Sorocaba, formando uma área metropolitana estendida, que dentro de um raio de 100 km já alcança 26 milhões de habitantes (Diniz e Diniz 2007).

No entanto, observa-se o crescimento das cidades médias nas regiões agrícolas do centro-oeste e norte do país. Mesmo no Nordeste, onde são altas as concentrações em algumas metrópoles (Salvador, Recife e Fortaleza) e o sistema de cidades de porte médio é limitada, vem ocorrendo certo crescimento da rede urbana.

Como conseqüência do processo de concentração urbana, já existia no Brasil, em 2000, um total de 16 aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes cada, lideradas pelas mega metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro. Tal concentração populacional, sem o correspondente crescimento da oferta de infra-estrutura física (moradias, saneamento, transporte público), serviços sociais (educação, saúde, lazer), emprego e renda levam parte da população a viver em condições sub-humanas, em favelas ou outras formas precárias, onde prolifera a miséria, a degradação humana e a institucionalização da violência.

Além da problemática da concentração metropolitana e do mau ordenamento do território, vários desafios se apresentam. Entre eles se destacam:

- a) a perda histórica da reforma agrária e o imperativo de uma reforma urbana que resolva o problema do acesso à terra, habitação e saneamento e equacione o problema de transporte público;
- b) problemas ambientais, em especial de destruição da Amazônia;
- c) o desafio da integração sul-americana, considerada a perspectiva econômica, política e dos custos da infra-estrutura física para a integração territorial;
- d) crise das instituições de planejamento e política regional, com a extinção e recém criação da SUDENE e da SUDAM, sem clareza de objetivos, projetos, gestão e governança.

7. Território e Nação

7.1. *O papel da rede urbana e do sistema de transportes para a integração nacional.*

A integração físico-territorial se baseia na rede de cidades e na infra-estrutura física, especialmente transportes, energia e telecomunicações. As cidades e sua capacidade de centralização articulam e comandam o espaço. A combinação de transportes e cidades são a base e o elemento decisivo para o desenvolvimento regional e para o ordenamento do território. A rede urbana e sua hierarquia é o resultado histórico da dinâmica econômica e demográfica. As cidades ou aglomerações urbanas funcionam como centros de produção, consumo e comércio e, portanto, de comando sobre o território. A rede de cidades está articulada através da infra-estrutura, especialmente do sistema de transportes, que estabelece a conectividade entre essas, segundo a importância de cada uma, sua área de abrangência, definindo o peso e a força da centralidade urbana e de sua área complementar e da relação entre as centralidades e as áreas complementares. Em termos prospectivos, os traçados das novas vias de transporte (ferrovias, rodovias, vias de navegação, linhas aéreas) terão impactos decisivos sobre o sentido dos fluxos e sobre a integração da economia e da sociedade brasileiras, tendo papel determinante e decisivo sobre a forma e as características da articulação e da integração do espaço econômico e social do país.

Em contraste com a alta concentração populacional nas metrópoles da faixa atlântica, a criação de novas centralidades nas regiões de menor densidade populacional poderia cumprir dois papéis centrais. Em primeiro lugar funcionariam como centros de produção industrial e de serviços que, além de seu próprio crescimento, serviriam como suporte ao desenvolvimento econômico de seu entorno. Em segundo lugar, serviriam para reorientar os fluxos migratórios e arrefecer o crescimento demográfico das grandes metrópoles, contribuindo para uma melhor distribuição produtiva e populacional no país.

Essas novas centralidades deveriam ser selecionadas em função das forças do mercado, identificadas pelo potencial da expansão produtiva (agrícola, industrial, mineral, de serviços) e da intencionalidade política em termos de ordenamento do território, redução das desigualdades regionais, sustentabilidade ambiental, interesses de geopolítica e de soberania.

Para o fortalecimento das novas centralidades dois elementos se destacam: o sistema de transportes intra-regional e a concentração de equipamentos urbanos. A integração do território serve de base para a integração econômica, entendida como a complementaridade inter-setorial e inter-regional das atividades produtivas. Esta integração permite e induz a criação de cadeias produtivas, reforçando as especializações regionais e potencializando o aproveitamento das vantagens comparativas de cada região e, ao mesmo tempo, aumentando a integração técnica e a solidariedade econômica entre setores, empresas e regiões. Ela deveria, também, ser pensada e articulada nos marcos de uma maior coesão entre as regiões e estados, coibindo guerras fiscais como as que vêm sendo praticadas no Brasil. As integrações territorial e econômica funcionam como pré-condição para a integração política e reforçam solidariedade nacional e para um projeto de Nação. Ela passa por uma reformulação do quadro normativo do sistema federativo, por uma maior descentralização política e financeira do governo e pelo esforço de envolvimento e incorporação da sociedade civil na construção coletiva da nação.

Dadas as grandes desigualdades regionais e sociais, o atual estágio do desenvolvimento brasileiro e os objetivos antes mencionados, não é possível pensar em um projeto de desenvolvimento econômico e social sem a forte presença do Estado, através das diferentes escalas ou esferas de Governo: Governo Federal, Governos Estaduais e Municipais. Embora reconhecendo o papel do Governo Federal como instância coordenadora e promotora do desenvolvimento nacional, a ação das diferentes esferas de governo deve ser feita de forma articulada e complementar.

Adicionalmente, as dimensões internas do país deveriam ser articuladas com a integração com os países fronteiriços, para o quê a integração física joga papel central, a partir da qual se possa pensar nos avanços das integrações econômica e política, a exemplo da União Européia. Uma primeira etapa deste projeto é o próprio Mercosul, cujas potencialidades e desafios devem ser integrados em uma nova política nacional de desenvolvimento regional.

7.2. *Objetivos, diretrizes e Instrumentos de política territorial*

Partindo dos objetivos de crescimento com coesão econômica, social e territorial, com sustentabilidade ambiental, algumas diretrizes se destacam (Diniz 2005). Entre elas:

- a) Retomada do planejamento nacional, no qual a visão dos problemas, potencialidades e prioridades regionais e setoriais estejam organicamente

inseridas. Somente assim poder-se-ia obter coerência entre as diretrizes de política regional e urbana;

- b) Estabelecimento de uma nova regionalização para fins de planejamento, em múltiplas escalas. Este ponto resulta da nossa visão de que a atual divisão estabelecida pelo IBGE não atende as necessidades de planejamento que combinem a dinâmica do espaço construído com as intenções de indução do desenvolvimento. Uma regionalização de tal natureza deve partir do diagnóstico das homogeneidades natural, econômica e social e das forças polarizadoras que estruturam e comandam o território. A partir destas poder-se-á compatibilizar uma nova regionalização, com objetivos e instrumentos, com vistas a articular o desenvolvimento territorial. Duas grandes dificuldades para uma nova regionalização são a questão ambiental e a representatividade política das regiões. A questão ambiental pela difícil tarefa de combinar desenvolvimento econômico com inclusão social e sustentabilidade ambiental. A representatividade política pela necessidade de um compromisso democrático e de descentralização política. Vale dizer, a noção de pertencimento regional é fundamental para que a população se posicione como sujeito do seu desenvolvimento;
- c) Centralização dos recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento regional brasileiro em um fundo único, com decisão de alocação pelo Congresso, a fim de se evitar a contradição entre instrumentos e recursos, muitas vezes anulando-se uns aos outros. A alocação dos recursos deveria ser feita segundo objetivos regionais e setoriais, de forma coerente com a nova regionalização e a tipologia regional estabelecida;
- d) Definição de uma política urbana e sua articulação com os demais instrumentos e políticas de cunho regional. Essa política deveria ser dividida em duas dimensões. A eleição de novas centralidades, em pelo menos duas escalas, que permitissem alterar o ordenamento do território. Essas novas centralidades deveriam funcionar como centros de produção e de consumo e como base de serviços para o desenvolvimento de suas regiões complementares, atuais ou potenciais. Uma segunda dimensão deveria estar voltada para a gestão das grandes metrópoles, através da melhoria da infra-estrutura física e social e a racionalização de seu uso;
- e) Estabelecimento de uma política de infra-estrutura física e social, compatível com as diretrizes de integração nacional e sul-americana, redução das desigualdades regionais e o fortalecimento das novas centralidades;
- f) Retomada de um Pacto Federativo que permitisse eliminar a Guerra Fiscal;
- g) Adaptação das políticas tecnológicas, segundo as características econômicas e as potencialidades regionais;
- h) Articulação entre as políticas regionais e sua horizontalização em termos de sustentabilidade ambiental;
- i) Mobilização dos agentes locais;
- j) Redesenho institucional, especialmente das instituições de desenvolvimento regional, e sua compatibilização com a coordenação macroeconômica e com

as demais políticas setoriais.

Para a implementação de tais objetivos e diretrizes, quatro instrumentos se destacam:

- (i) investimento;
- (ii) novas centralidades urbanas;
- (iii) infra-estrutura;
- (iv) sistema de inovação.

Em primeiro lugar, a variável investimento e suas fontes de financiamento. Esta está relacionada com as condições estruturais do país, a capacidade de poupar e sua relação com as orientações e condicionantes macroeconômicos. Por outro lado, as políticas públicas devem orientar as prioridades regionais e setoriais do investimento, estabelecer a divisão entre investimentos públicos e privados, definir eventuais mecanismos de incentivos ou subsídios. Do ponto de vista de suas fontes, devem ser discutidos a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional que inclua os atuais Fundos Constitucionais (FNO, FNE, FCO) com prioridades e diretrizes de aplicação definidas pelo Congresso.

Do ponto de vista do sistema de inovação é necessária a regionalização da pesquisa aplicada segundo as prioridades regionais. Estabelecer uma agenda de pesquisa e de criação de externalidades: universidades, centros de pesquisa, ambiente inovador. Atentar para as especificidades regionais, a exemplo de uma revolução técnico-científica para a Amazônia (exemplo dos cerrados, petróleo, indústria aeronáutica) e de arranjos institucionais que viabilizem a sinergia público-público e público-privado. No que se refere à infra-estrutura deve ser dada ênfase em transporte e canais de transmissão de dados. Observe-se que a definição do sistema de transportes condiciona o sentido dos fluxos e do desenvolvimento regional.

Por fim, a definição de novas centralidades urbanas e redes urbanas, que sirvam de apoio ao desenvolvimento de regiões de menor ocupação e de grande potencial econômico e, ao mesmo tempo, contribuam tanto para reduzir o fluxo migratório para as grandes metrópoles brasileiras, como para a alteração no ordenamento do território. Os instrumentos para a centralidade são transportes, serviços públicos, serviços educacionais, serviços à produção, serviços sociais. Entende-se que a conjugação dos quatro instrumentos antes mencionados permitiria avançar no sentido da desconcentração produtiva, de uma melhor integração e ordenamento do território, com coesão econômica, social e política, em prol de uma Nação mais justa e mais solidária.

Referências bibliográficas

- Amendola, M. N. & Baratta, P. (1978). *Investimenti Industriali e Sviluppo Dualistico*. Svimez, Roma.
- Amin, A. (2006). Regional policy in a global economy. Paper apresentado no Seminário Internacional "Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Européia e Brasil. Brasília.

- Amin, A. & Thrift, N. (1994). Living in the global. In Amin, A. & Thrift, N., editors, *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, pages 1–22. Oxford University, Oxford.
- Andrés, J. P. (2007). Planejamento territorial na União Européia: Competição/Integração/Inovação. In Diniz, C. C., editor, *Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Européia e do Brasil*. Editora da UnB, Brasília.
- Boudeville, J. (1969). *Los Espacios Economicos*. Eudeba, Buenos Aires.
- Brenner, N. (1998). Between fixity and motion: Accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales. *Environment and Planning D: Society and Space*, 16(4):459–481.
- Cano, W. (1977). *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Difel, São Paulo.
- Castells, M. (1977). *The Urban Question: A Marxist Approach*. MIT Press, Cambridge.
- Castells, M. (1999). *A Sociedade em Rede*. Paz e Terra, São Paulo, 2a. edition.
- Chinitz, B. (1969). The regional problem in the USA. In Robinson, E. A. G., editor, *Backward Areas in Advanced Countries*. Macmillan, London.
- Christaller, W. (1966). *Central Places in Southern Germany*. Prentice-Hall, New Jersey.
- Cumberland, J. J. (1973). *Regional Development: Experiences and Prospects in the United States of America*. Mouton, Paris.
- DATAR (2003). 40 Ans d'aménagement du territoire. La documentation française.
- Denton, G. (1970). *Planeacion y Política Económica en Gran Bretaña, Francia y Alemania*. Siglo Veintiuno, Mexico, DF.
- Diniz, C. C. (1993). Desenvolvimento poligonal no Brasil: Nem desconcentração nem contínua polarização. *Revista Nova Economia*, 3(1):35–61.
- Diniz, C. C. (2005). Território e nação. In Rezende, F. & Tafner, P., editors, *Brasil: O Estado de uma Nação*, pages 157–197. IPEA, Brasília.
- Diniz, C. C. & Crocco, M. (2006). Introdução: Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil – Uma breve reflexão. In Diniz, C. C. & Crocco, M., editors, *Economia Regional e Urbana*, pages 9–31. UFMG, Belo Horizonte.
- Diniz, C. C. & Diniz, B. P. C. (2007). *A Região Metropolitana de São Paulo Ampliada: Reestruturação, Reespecialização e Novas Funções*. EURE. No prelo.
- Ferreira, A. B. & Diniz, C. C. (1995). Convergência entre as rendas per capital estaduais no Brasil. *Revista de Economia Política*, 15(4):38–56.
- Friedmann (1997). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton University, Princeton.
- Fujita, M., Krugman, P., & Venables, A. J. (1999). *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. MIT, Massachusetts.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3):481–510.
- Hall, P. (2002). *Urban and Regional Planning*. Routledge, London.
- Harvey, D. (1982). *The Limits to Capital*. Basil Blackwell, Oxford.
- Helmsing, A. H. J. B. (1999). Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. *EURE*, 25(75):5–39.
- Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University

- Press, New Haven, Conn.
- Isard, W. (2003). *History of Regional Science and the Regional Science Association International: The Beginnings and Early History*. Springer, New York.
- Jacobs, J. (1969). *The Economy of Cities*. Random House, New York.
- Kaldor, N. (1957). A model of economic growth. *Economic Growth*, 57.
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*. Basil Blackwell, Oxford.
- Lösch, A. (1954). *The Economics of Location*. Yale University, New Haven.
- Mannheim, K. (1951). *Liberdade, Poder e Planificação Democrática*. Mestre Jou, São Paulo.
- Marshall, A. (1982). *Princípios de Economia: Tratado Introdutório*. Abril Cultural, São Paulo.
- Massey, D. (1998). Imagining globalization: Power-geometries of time-space. In Brah, A., Hichmann, M. J., & Macongrail, M., editors, *Future Worlds: Migration, Environment and Globalization*. Macmillan, New York.
- Monte-Mór, R. L. (2004). *Modernities in the Jungle: Extended Urbanization in the Brazilian Amazon*. PhD thesis, University of California at Los Angeles.
- Monte-Mór, R. L. (2006). As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In Diniz, C. C. & Crocco, M., editors, *Economia Regional e Urbana: Contribuições Teóricas Recentes*, pages 61–85. UFMG, Belo Horizonte.
- Myrdal, G. (1972). *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Saga, Rio de Janeiro.
- Nekrasov, N. (1971). *Economia Regional*. Científico-Técnica, Havana.
- Pacheco, C. A. (1998). *Fragmentação da Nação*. UNICAMP, Campinas.
- Perroux, F. (1967). *A Economia do Século XX*. Herder, Lisboa.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University, Princeton.
- Sala-i-Martin, A. (1996). The classical approach to convergence analysis. *Economic Journal*, 106(437):1019–1036.
- Schumpeter, J. (1960). *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro.
- Simões, R. (2006). Métodos de análise regional: Diagnóstico para o planejamento regional. In Diniz, C. C. & Crocco, M., editors, *Economia Regional e Urbana: Contribuições Teóricas Recentes*, pages 269–297. UFMG, Belo Horizonte.
- Sthor, W. B. (1972). *El Desarrollo Regional in America Latina: Experiências*. SIAP, Buenos Aires.
- Storper, M. (1997). Regional economies as relational assets. In Lee, R. & Wills, J., editors, *Geographies of Economies*, pages 248–258. Arnold, London.
- Swyngedouw, E. (1997). Neither global nor local: “Glocalization” and the politics of scale. In Cox, K. R., editor, *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, pages 137–166. Guilford, New York.
- Weber, A. (1969). *Theory of the Location of Industries*. Chicago University Press, Chicago.