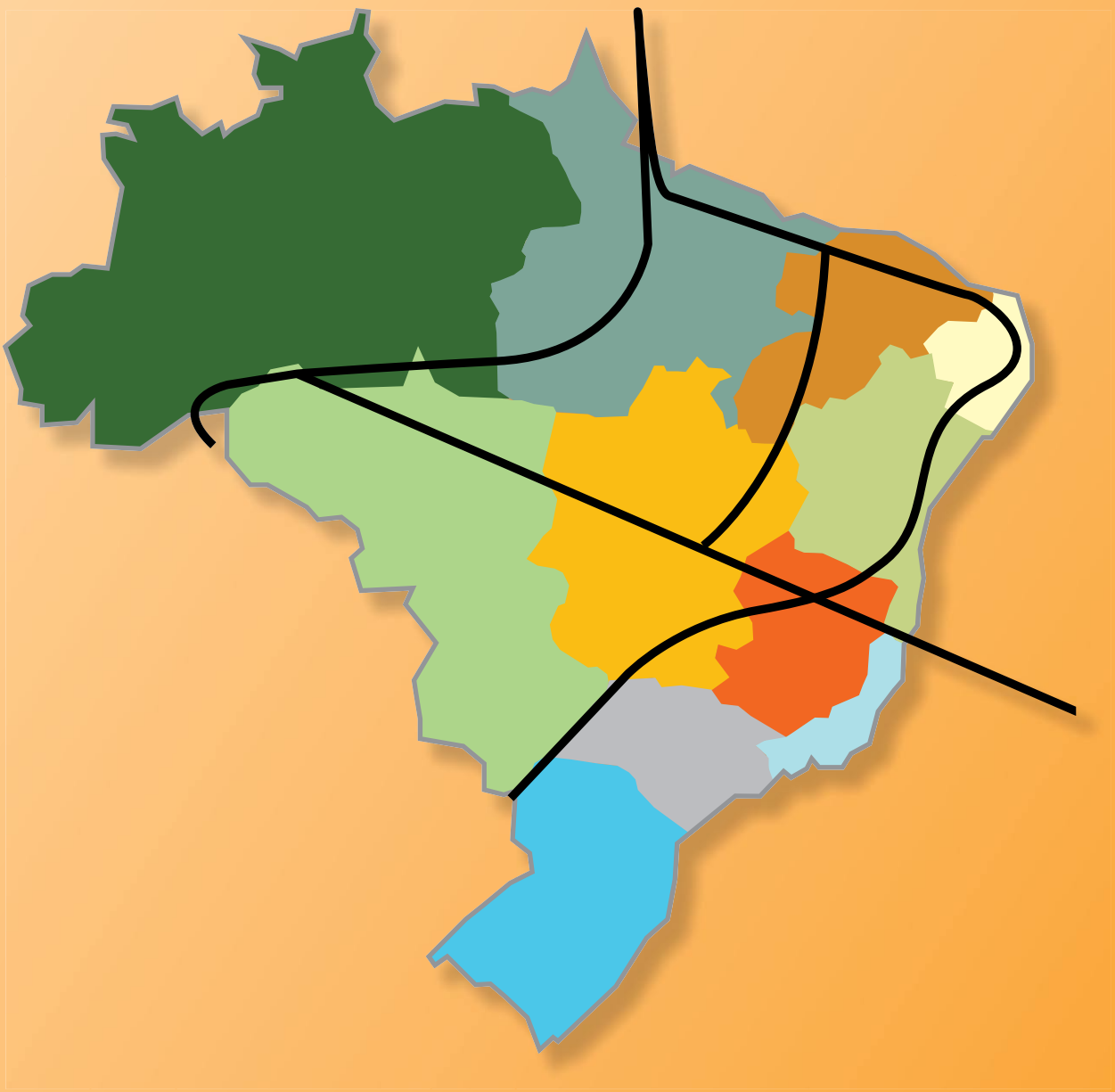
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS



Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento

Visão Estratégica Nacional

II

Copyright ©2008 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial
Tiragem desta edição: 1000 exemplares
Impresso no Brasil
1ª edição – 2008

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS
Esplanada dos Ministérios, bloco K, 3º andar
Telefone: 55 (61) 3429-4343
Fax: 55 (61) 3226-8122
70040-906 Brasília-DF

Esta publicação é uma realização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) em parceria com Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) no âmbito do Contrato de Prestação de Serviços nº27/2006, em 01/09/2006; Processo nº03300.000415/2006-91, publicado no D.O.U. de 04/09/2006, seção 3, página 96; no D.O.U. de 19/9/2006, seção 3, página 85; e no D.O.U. de 27/7/2007 (Termo Aditivo).

Catalogação: DIBIB/CODIN/SPOA/MP

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI.
Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume II - Visão Estratégica Nacional / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008.

185 p.

1. Política econômica. 2. Planejamento territorial. I. Título

CDU: 338.2

4. BASES DA ESTRATÉGIA TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO

As estratégias de desenvolvimento tomam por base referências que amparam as escolhas adotadas. A estratégia de desenvolvimento aqui proposta baseia-se em três referências principais:

- Um conjunto de fundamentos gerais, que qualificam aspectos essenciais das rotas traçadas para a ação;
- Um ponto de partida territorial, o retrato do Brasil que se quer modificar - que é uma interpretação da atual organização espacial/territorial e de suas características principais;
- Uma visão do futuro, apta a colocar as reflexões estratégicas em confronto com fatos, processos, determinantes e imperativos que orientam a linha do tempo considerada.

4.1 Fundamentos Gerais

A definição de uma estratégia territorial para o desenvolvimento brasileiro pode buscar referências em diversas composições de valores, fundamentos e objetivos. A concepção aqui defendida, inspirada na Agenda Nacional de Desenvolvimento elaborada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, toma por base quatro fundamentos principais, que são abordados em maior detalhe neste item:

- O modelo de consumo de massas;
- A composição entre os princípios de eqüidade e eficiência;
- O papel do Estado;
- O significado do território.

Os quatro fundamentos apresentam estreita articulação entre si. Não há como promover o consumo de massas no país sem estimular, simultaneamente, uma redução das desigualdades; tampouco, não há como avançar na direção de conciliar dinâmica e igualdade, sem a cumplicidade ativa e o respaldo do Estado; ou ainda, não há como efetivamente obter resultados nesses campos, sem que se utilize largamente o território como ponto de articulação das iniciativas.

É importante assinalar que o Brasil, já há alguns anos, tem um desempenho geral convergente com esses quatro fundamentos da estratégia territorial.

Isso confirma que o momento é favorável para a intensificação dos esforços realizados e a ampliação e refinamento da estratégia territorial de desenvolvimento.

4.1.1 O MODELO DE CONSUMO DE MASSA

O PPA 2004-2007 adotou como estratégia para o desenvolvimento do Brasil o modelo de consumo de massas. O modelo contempla uma efetiva possibilidade de organização de um novo ciclo de crescimento sustentado do país, após vários anos de desempenho insatisfatório da economia. Ao contrário do antigo modelo de substituição de importações[9], que podia ser compatível com a concentração de renda, ele se ancora numa elevação persistente do rendimento e consumo das famílias trabalhadoras, que se associam dinamicamente aos investimentos em infra-estrutura física tradicional e inovação tecnológica. A auto-alimentação desses dois componentes promove um círculo virtuoso capaz de sustentar o crescimento da economia e propiciar a transformação social do país.

Barbosa e Bielschowsky (2007), principais propositores, assim descrevem o modelo:

> *"Dado um crescimento qualquer, macroeconomicamente sólido e capaz de promover a expansão dos investimentos, a modalidade consolida-se ao longo do tempo pelo estabelecimento gradual de um círculo virtuoso que opera da seguinte forma (...): a) Os investimentos se traduzem em aumento da produtividade e das exportações; b) A elevação da produtividade beneficia equilibradamente a lucros e rendimentos das famílias trabalhadoras. c) Esses rendimentos se transformam em consumo popular continuamente ampliado; e d) A ampliação do consumo provoca a expansão dos investimentos e o progresso técnico."*

O modelo demanda um esforço concertado de política, pois se apóia tanto na elevação da produtividade e competitividade da estrutura produtiva quanto do consumo e rendimentos dos trabalhadores, processos que já se encontram em curso na economia brasileira. Em sentido oposto às percepções muito difundidas na análise econômica, o cerne desse duplo movimento reside no fato, já amplamente constatado pela literatura, de que o consumo popular estimulado pela elevação da renda se orienta para os

9 Para uma análise do modelo de substituição de importações, cf. Furtado (1972 e 1974), Tavares e Serra (1972), Rodriguez (1981), Mantega (1984) e Bielschowsky (1988).

segmentos modernos da economia, de maior produtividade e mais afetos à incorporação de inovações.

O avanço do modelo no Brasil tem sido paulatino, na esteira da reformulação da prioridade das políticas direcionadas à transferência de renda às populações mais carentes e da lenta retomada dos investimentos. Pode ser passível de aceleração pela via da melhor organização de um conjunto amplo de políticas públicas que alimentam seus principais circuitos e desestimulam obstáculos porventura existentes.

O estímulo necessário ao círculo virtuoso do consumo de massas nasce do aproveitamento das economias de escala e de escopo derivadas da ampliação do tamanho do mercado, da incorporação de novas tecnologias e recorrente recurso à inovação e seus processos, do deslocamento de mão-de-obra dos setores tradicionais para os modernos ou, ainda, da transformação dos padrões de produção dos setores atrasados; processos que tendem a reforçar aumentos de produtividade do sistema.

Para Carneiro (2006), a sustentação do modelo por prazo mais longo "(...) precisa ser um movimento em pinça: permitir a um contingente cada vez maior do universo de mais de 56 milhões de famílias brasileiras (que representam um potencial de despesa de cerca de US$ 700 bilhões, equivalente ao PIB da Austrália) o acesso aos bens de consumo que a moderna tecnologia torna cada vez mais baratos e permitir que a produção desses bens se faça a preços competitivos ao longo de toda a cadeia produtiva".

No Brasil de hoje, alguns fatores contribuem de forma expressiva para aumentar as possibilidades do modelo. Dentre outros, cabe assinalar a janela de oportunidade demográfica ora vivida pelo país. Por um período de aproximadamente mais duas décadas, o Brasil contará com uma combinação favorável de taxas declinantes de crescimento populacional que se farão acompanhar por um aumento da proporção relativa das pessoas em idade ativa no conjunto total da população. Além disso, a elasticidade-emprego do PIB vem se elevando sistematicamente nos últimos anos e observa- se uma tendência benigna de aumento relativo da demanda por mão-de-obra no mercado de trabalho, o que amplia as chances de apropriação de maiores fatias da renda pelos trabalhadores.

O consumo de massa mostra-se igualmente compatível com o crescimento das exportações. Os ganhos gerais de competitividade e o avanço do setor agrícola moderno, em que o país detém vantagens comparativas naturais, pavimentam o caminho para a geração de impulsos que auxiliam na sustentação dinâmica do modelo.

Algumas características negativas da realidade brasileira, como assinalam Barbosa e Bielschowsky (2007), podem se fazer presentes, o que atrapalha a viabilização do modelo:

> *"A estratégia de crescimento por consumo de massa tem boas chances de êxito, mas requer a implementação de políticas de distribuição de renda e de investimentos fixos e em inovação tecnológica. São esses os dois âmbitos fundamentais, já que neles residem as principais barreiras à sua operação: i) São historicamente frágeis os mecanismos de transmissão do aumento de produtividade aos rendimentos das famílias trabalhadoras; ii) Tem sido muito baixa a propensão a investir e a inovar na economia brasileira."*

Não obstante as dificuldades, hoje o Brasil dispõe de um quadro macroeconômico favorável, que permite cogitar esforços de política pública que amenizem traços históricos indesejados da economia brasileira. Se as iniciativas sociais já geraram frutos expressivos, no campo das políticas ativas de desenvolvimento ainda é necessário superar velhos preconceitos e agressivamente estimular uma mudança comportamental da estrutura produtiva em busca de outro patamar de relações com a inovação[10]. Desnecessário assinalar que o fortalecimento do processo de geração autóctone de inovações pode e deve estar articulado aos caminhos da internalização de inovações, num processo igualmente de auto-alimentação[11].

O diálogo entre o modelo de consumo de massas e a estratégia territorial de desenvolvimento do país se dá em bases teóricas convergentes. Em princípio, como argumentam Barbosa e Bielschowsky (2007), ambas as estratégias de desenvolvimento "pertencem à mesma tradição heterodoxa e desenvolvimentista", que ainda conta com a parceria provável da que identificam como "inovação e competitividade", de inspiração neoschumpteriana.
Há, não obstante, nuances num e noutro olhar que permeiam certa distinção

10 Segundo a Pesquisa de Inovação Tecnológica – PINTEC 2005 (IBGE 2005), apenas 5.046 empresas declaram dispêndios em P&D no Brasil.
11 Cf. IBGE (2005), Negri et alli (2006) e Dahlman (2007).

dessas concepções estratégicas. Os que se associam à vertente da integração territorial defendem que a moderna concepção do desenvolvimento inova na abordagem multiescalar do território, desde o local ao global, o que propicia a obtenção de resultados mais eficazes para a melhoria da qualidade de vida das populações. Acreditam que nenhuma estratégia macro pode mais dispensar um diálogo com as diversidades sociais e regionais do país. O território conta, e não pode ser desconsiderado.

Se a estratégia territorial para o desenvolvimento brasileiro está perfeitamente amparada pelos preceitos do modelo de consumo de massas, a abordagem territorial o qualifica, ajustando-o às múltiplas realidades que o país congrega. Os investimentos em infra-estrutura e inovação constituem, igualmente, seus instrumentos preferenciais de ação. E, por fim, reivindicar prioridade relativa circunstancial para a redução das desigualdades contribui para aumentar a probabilidade de que o Brasil possa se transformar em um país desenvolvido. Daí por que se torna importante, nesse momento, discutir a harmonia da relação entre eqüidade e eficiência.

4.1.2 A COMPOSIÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS DE EQÜIDADE E EFICIÊNCIA

O crescimento é uma condição necessária e indispensável ao desenvolvimento brasileiro, porém a efetiva transformação social, anseio da maioria da população, reclama enfrentamento direto e objetivo das desigualdades sociais e regionais.

A história do Brasil no século passado mostra que adotar uma trajetória de crescimento não é suficiente para que o país alcance efetivo desenvolvimento[12]. As várias décadas seguidas de crescimento econômico intenso não foram suficientes para permitir que o Brasil superasse a condição de país subdesenvolvido ou em desenvolvimento e ocupasse lugar no conjunto das nações desenvolvidas. Milhões de dólares de investimentos ao longo daqueles anos permitiram ao Brasil modernizar-se parcialmente, gerar riqueza comparável à do primeiro mundo para certa fração da população, construir uma estrutura produtiva significativa, mas não criar um caminho persistente de mudança social, que tornasse substancialmente melhor a vida do conjunto dos seus cidadãos.

12 Segundo Maddison (1989), o Brasil foi o país que mais cresceu no mundo entre 1900 e 1980.

Por essa razão, ao contrário do que prevaleceu no passado, o desafio de reduzir desigualdades assume, hoje, uma natural ascendência em qualquer estratégia de desenvolvimento que se organize para o país (CDES, 2006).

Os últimos vinte anos de letargia atestaram a profundidade dos impactos da globalização sobre a sociedade brasileira. No contexto da adesão às forças neoliberais, ancoradas na suposta superioridade dos princípios do mercado, destruiu-se a antiga máquina de crescimento sem que novas orientações estratégicas fossem concebidas e implantadas (Barbosa e Bielschowsky, 2007 e Dahlman, 2007). A liderança do Estado na mobilização das forças sociais em torno à construção de trajetórias de desenvolvimento foi desarticulada com a crise dos padrões monetários e financeiros vigentes e a assunção de novas orientações para a ordem global instituída. O fenômeno da hiperinflação manifestou-se com força na passagem de uma ordem mundial para outra, determinando esterilização de grande parte da riqueza financeira acumulada nas décadas de forte dinamismo e desnacionalização relativa de ativos. Diante do novo modo de regulação da ordem social, não cabia mais o velho modelo de desenvolvimento.

Em direção oposta, a redemocratização do país abriu espaço para outro modelo de desenvolvimento brasileiro. A base democrática em consolidação torna cada vez mais possível rearticular politicamente esse país de extremos. Também impõe olhar para outras dimensões, inverter o essencial das estratégias passadas e redefinir a hierarquia dos objetivos do desenvolvimento.

O crescimento precisa ser matizado pela mudança social, de forma que parcelas expressivas da população tenham assegurados os seus lugares e a inclusão em uma nova ordem social. Assim, critérios de eqüidade, eficiência, coesão e competitividade devem pôr-se lado a lado na organização de um novo modelo de desenvolvimento nacional, capaz de aplicar maior dinâmica no sistema econômico, além de solidarizar o tecido social brasileiro, construindo uma trajetória de superação das desigualdades[13].

O Brasil, é claro, não pode dispensar os efeitos positivos que o crescimento econômico pode propiciar, em especial após duas décadas de relativa estagnação na economia. Tampouco pode desperdiçar o enorme esforço realizado nos

13 Debate semelhante foi travado no seio da União Européia e está relatado nas posições do "Relatório Sapir", que apresentou proposta para reconciliar os preceitos de eqüidade e crescimento na estratégia de investimentos dos Fundos Estruturais. Cf. Sapir et alli (2003)

últimos anos para conquistar novos mercados e gerar saldos comerciais. Na sociedade global dos ciclos nervosos do dinheiro mundial que circula por todos os cantos do planeta, a velocidade acelerada dos capitais e a necessidade de inovação contínua, movimentos instituídos pela revolução científica e tecnológica da microeletrônica, da informação e das comunicações, continuarão a estimular transformações (Harvey, 1999). A logística integrada dos vetores de produção, circulação e processamento induzirão o avanço da globalização, o crescimento econômico e modificarão a organização dos territórios.

As finanças e a ciência, tecnologia e inovação estão no epicentro das mudanças, reorientando fluxos de investimento, propondo novos padrões de consumo, suscitando novas bases para as infra-estruturas de comunicações, energia e transporte e gerando os impulsos dinâmicos mais significativos que o sistema econômico mundial requer (Galvão, 2005). No entanto, embora determinantes na conformação da nova economia mundial, não organizam processos autônomos de mudança, dissociados de outros processos sociais, econômicos e ambientais. Resultam, convém lembrar, de decisões humanas e políticas, que possibilitam, dentro de certos limites, ajuste às condições específicas de uma nação, região ou local.

A associação da estratégia territorial com o modelo de consumo de massas parece promissora quanto à possibilidade de se tratar, de maneira simultânea, dos requerimentos de eqüidade e eficiência. O equilíbrio desejado entre esses dois princípios, no entanto, reclama consideração objetiva do papel do Estado como condutor principal da estratégia de desenvolvimento.

4.1.3 O PAPEL DO ESTADO

Na esteira das orientações neoliberais das últimas décadas do século XX, propugnou-se o modelo de um Estado mínimo, destituído de maiores papéis na orientação da economia e na regulação das relações sociais, sem força para interferir decisivamente nos fluxos globais de comércio e de capitais. A instância nacional deixaria de representar o elemento de referência básico das estratégias de desenvolvimento, o que abriria espaço para uma articulação global-local mais profícua e promissora, destituída dos vícios que caracterizaram o período no Pós II Grande Guerra.

O modelo neoliberal do Estado não mais se coloca na agenda atual, ainda que persistam arautos que defendem seus princípios até hoje. Ele teve maior

influência nos receituários de organismos internacionais para os países em desenvolvimento, como condição para enquadramento inicial aos ditames da ordem global vigente. Nesse sentido, subsistem algumas mudanças que aquele modelo patrocinou, a exemplo da política de câmbio flutuante, requisito para os movimentos globais dos capitais.

A idéia de um Estado apartado das relações sociais e econômicas, mero garantidor das posturas e decisões do mercado, que foi incessantemente defendida para os países periféricos como norma, não mais se mantém. A crítica ao Estado desenvolvimentista mostrou-se inadequada, mesmo que nos marcos e no estrito interesse da globalização.

No entendimento atual, o Estado cumpre papel decisivo na organização das iniciativas de desenvolvimento e deve reassumir funções importantes que foram aparentemente perdidas na transição de paradigmas associada à implantação da nova ordem global. A organização de novos arranjos de política pública, fundamentais para o futuro do país, é uma preocupação central deste Estudo sobre a dimensão territorial do planejamento.

As nacionalidades alimentam-se das identidades culturais e sociais e principalmente dos sonhos comuns de desenvolvimento. Mas as desigualdades sociais e regionais tendem a questionar uma unidade nacional irrestrita e a gerar tensões que podem prejudicar o ritmo do desenvolvimento e dissipar solidariedades, representando uma fragilidade constitutiva do arranjo político-territorial. A esse respeito, um elemento importante na definição dos novos arranjos do Estado é a função de distensão político-social que a organização federativa do Estado ajuda a promover.

Como ressalta Furtado (1999, p.39), o federalismo "(...) é o conceito mais amplo que tem sido utilizado para expressar a idéia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação, não na compulsão." As jurisdições superpostas sobre o território criam condições para que percepções políticas distintas ou mesmo antagônicas possam conviver lado a lado, reduzindo as chances de conflito[14]. Um projeto nacional de desenvolvimento pode ser negociado e posto em marcha com a flexibilidade

14 Para Riker (1987, p. 15) a vantagem do federalismo é que não se opera uma união fraca e instável entre as partes, como nas Alianças, nem uma submissão total, com seus problemas de fraca identidade interna, como no Império. O pacto de poder situa-se, dessa forma, no meio do espectro de opções de organização dos Estados nacionais.

necessária para acomodar, na margem, as variações provocadas por projetos regionais ou locais que apresentam agendas alternativas de condução de ações, desde que não conflitem com o essencial do projeto maior.

A barganha federativa, territorial por definição, estimula as partes a dirimirem seus conflitos e pactuarem posições. A questão básica é que ela pode conciliar a necessidade de comando central de certas dimensões do projeto nacional de desenvolvimento com a autonomia dos governos estaduais e locais. Estes podem, assim, operar suas próprias iniciativas dentro de marcos mais gerais pré-estabelecidos. A esse respeito, o debate não pode se restringir à oposição entre a centralização ou descentralização das ações. Segundo Furtado (1999):

> *"No Brasil, a luta pelo federalismo está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas. Não se coloca o problema de choque de nacionalidades, de agressões culturais ligadas a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, da assimetria nas relações, de transferências unilaterais de recursos encobertas em políticas de preços administrados."*

Furtado está certo em valorizar a instância regional num país de dimensões continentais. Isso possibilita um espaço efetivo para articular iniciativas que precisam mobilizar as mais variadas forças sociais. A integração nacional, peça inquestionável do sonho de desenvolvimento, não pode mais se fazer sem que se produza um equilíbrio mínimo das unidades federadas. E o planejamento territorial, no sentido defendido por Furtado, pode vir a ser uma ferramenta importante na costura de um projeto de desenvolvimento adequado.

O papel de políticas ativas de desenvolvimento organizadas sob a liderança do Estado e compromissadas pelos vários segmentos sociais parece um componente importante para a redefinição de novos rumos para o país no contexto de uma sociedade que se democratiza. Os sinais de mudança são positivos nesse cenário.

4.1.4 O SIGNIFICADO DO TERRITÓRIO

Há um conjunto de posturas inovadoras na condução de políticas públicas que qualificam de outra forma o papel do território. Segundo Batchler et alli (2003), em análise para o caso europeu, algumas evoluções conceituais têm tido impacto sobre as tendências de longo prazo das políticas públicas:

- Troca de objetivos de política na direção do apoio à competitividade regional;
- Declínio dos tradicionais instrumentos de política orientados pela demanda (em especial, nos esquemas de ajuda aos negócios) em favor dos instrumentos mais leves articulados do lado da oferta;
- Contração das áreas cobertas com ajuda regional;
- Crescimento das iniciativas de desenvolvimento locais, de baixo para cima;
- Maior precisão na definição dos alvos espaciais (em especial, áreas urbanas) e setoriais (clusters) das políticas;
- Mudanças na governança das políticas (descentralização, parcerias e coordenação das políticas);
- Um crescente interesse na sustentabilidade e na inclusão social.

As tendências assinaladas mudam a concepção de como o território influencia e organiza o conjunto de iniciativas de desenvolvimento[15] O território não é mero palco das ações, mas representa, em si mesmo, um elemento das relações sociais e econômicas mundiais.

Um primeiro ponto a realçar é o da revalorização das regiões. As regiões não são mais tratadas apenas como provedoras passivas de insumos ao desenvolvimento. Agora, consideradas como estruturas sócio-espaciais ativas, dispõem de capacidade para aprender (learning regions) e podem ser orientadas para ajustar-se aos ditames mutantes da competição. O ambiente socioeconômico e os traços histórico-culturais e sócio-geográficos da região são decisivos para o sucesso competitivo (Simmie, 1997; Landabaso, 1997; Cooke e Morgan, 1998). A capacidade de inovar e de gerar ganhos suplementares com a maior eficiência produtiva não são considerados atributos apenas das empresas, mas de todo o tecido social e da teia de colaboradores, territorialmente situados, que amparam as virtudes e debilidades de uma estrutura produtiva. Desenvolver um ambiente de negócios favorável à obtenção de ganhos econômico-financeiros é um dos principais desafios das políticas públicas (Galvão, 2005).

As políticas públicas encontram nas escalas sub-regionais e locais uma melhor possibilidade de articulação das ações com a gama variada de atores e demais grupos sociais, que assim obtêm melhor resposta aos problemas da agenda.

15 O Marco Inicial do Estudo, CGEE (2006), aborda no Capítulo "Território e Desenvolvimento" algumas dessas características emergentes da nova abordagem territorial.

E isso muda radicalmente a forma de organizar as ações no território. Com relação ao passado, a operação próxima ao tecido social local representa um divisor de águas para com as políticas territoriais passadas, definidas no âmbito macro, típicas do período entre o Pós II Grande Guerra e os anos 1970. Hoje, a articulação dos vários planos escalares, do local ao regional, ao nacional e ao global, propicia resultados mais eficazes, mais robustos.

O território ganha agora maior expressão para ajudar a promover, neste país de grandes contrastes e desigualdades, uma substantiva reversão de valores e um refinamento de estratégias que condicionam e fazem convergir as escolhas associadas à trajetória desejada de desenvolvimento.

Para o país, essas convicções ganham maior amplitude no contexto da redemocratização e da globalização, no singular avanço de forças centrípetas e centrífugas que podem abalar os fundamentos de nossa unidade política, econômica e social. O aparente paradoxo entre a reconhecida unidade lingüística e política e a efervescente diversidade social e cultural do país continental representa uma chave para a estruturação de um projeto de nação desenvolvida, apta a prover qualidade de vida para seus cidadãos, dinâmica econômica para o ambiente de negócios e estabilidade política para as suas instituições.

No Brasil, o peso da globalização ficou evidente com o surgimento de ilhas de crescimento na periferia e bolsões de pobreza no centro, sobretudo nas metrópoles. Fez-se sentir também na pressão ambiental refletida pelos novos recortes territoriais constituídos pelas áreas protegidas, bem como pelos movimentos sociais organizados com base em novas relações locais – globais [16]. A importância de se operar em prol da inovação nas diversas agendas territoriais deve ser posta, frente às necessidades de encontrar resposta para as crescentes pressões competitivas.

No plano instrumental, a negociação coletiva de programas de desenvolvimento abrangentes e integrados, de caráter plurianual, com processos mais recorrentes de planejamento e avaliação estratégicos, são os elementos centrais da gestão associada com a nova concepção territorial do desenvolvimento.

16 A multiplicidade de territórios e conflitos que embasou a visão de fragmentação da economia, da sociedade e do território (Pacheco, 1996) insinua olhares mais atentos sobre a complexa teia de interesse dos grupos sociais envolvidos no debate do desenvolvimento. Becker (2004) tem chamado insistentemente atenção sobre esse ponto na questão da Amazônia.

Em suma, o território retoma, assim, sua importância clássica como fundamento do poder do Estado, mas em um contexto mais complexo que o anterior. Nesse cenário, é essencial estruturar e desenvolver uma visão estratégica que resgate a ótica nacional e a recoloque em sua expressão federativa, desdobrando-a nas escalas e instâncias relevantes, de forma a animar uma sólida articulação política em torno dos objetivos do desenvolvimento. Mais ainda, esse olhar nacional que prega a unidade e a integração territorial do país cobra agora também outro olhar sobre a América do Sul, abrindo novas perspectivas para a integração dos países do continente. A inserção autônoma do Brasil nos circuitos financeiros e econômicos globais requer essa outra condição - e não é demais explorar essa nova vertente.

4.2 Referências Territoriais

A feição territorial mais característica do Brasil é a desigual distribuição da população, da riqueza e do potencial natural no contexto de sua grande extensão continental. Historicamente construída, essa característica é ainda mais acentuada hoje, condicionada por uma dinâmica socioeconômica e política que incidiu de modo bastante heterogêneo sobre o território. Dessa maneira, como definir unidades territoriais relevantes para que se possa conceber uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil? Que características do território devem ser levadas em consideração para tal finalidade? É preciso identificar os traços principais que justificam seccionar o vasto território brasileiro e organizar suas diferenças e semelhanças mais significativas.

4.2.1 ORGANIZAÇÃO ATUAL DO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Uma nova configuração do território nacional emergiu como expressão da dinâmica econômica e política nas últimas duas décadas. A ênfase nas exportações – sobretudo da agroindústria e dos minerais – e a privatização das redes de circulação e comunicação geraram uma logística poderosa das corporações, que tende a apagar a diferenciação regional mais consolidada que permanece no imaginário da sociedade e do governo. Na mesma direção, mas em sentido oposto, o avanço das iniciativas no campo da seguridade social, como a previdência rural e os mecanismos de transferências monetárias diretas para cobertura das carências sociais agudas – bolsa família e assemelhados - promoveu paulatina distribuição da renda em favor das camadas menos abastadas da população, movimento que foi acelerado nos últimos anos. No contexto de baixo dinamismo do período, essas trajetórias contraditórias tenderam a se anular, produzindo variações quase imperceptíveis na usual forma agregada com que se olha para o conjunto do país. Trata-se