



DOCUMENTOS TEMÁTICOS ELABORADOS COMO SUBSÍDIOS DA PROPOSTA – PNOT

Junho 2006

VERSÃO PARA CONSULTA



Ministério da Integração Nacional



Brasil

Presidência da República

Presidente

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério da Integração Nacional

Ministro

Pedro Brito do Nascimento

Secretaria-Executiva do Ministério

Secretário Executivo

Silvana Maria Parente Neiva Santos

Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional

Secretário

Maurício Teixeira Rodrigues

Secretaria de Programas Regionais

Secretário

Carlos Augusto Grabois Gadelha

Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste

Secretário

Athos Magno Costa e Silva

Secretaria Nacional de Defesa Civil

Secretário

Jorge do Carmo Pimentel

Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica

Secretário

Hypérides Pereira de Macedo

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO INTERINSTITUCIONAL DO PNOT

Secretaria de Desenvolvimento Regional - SDR

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA

EQUIPE RESPONSÁVEL PELO DOCUMENTO INICIAL PNOT

Antonio Carlos Figueira Galvão

Henrique V. da C. Ferreira

Júlio Miragaya

Rosalvo Oliveira Júnior

Francisco Bezerra Siqueira

Wilson Torres Filho

Alessandra D' Aqui Velloso

Elaene Leila de Oliveira Rocha

COLABORADORES

Maria José Monteiro

Stênio Moraes Gonçalves

CONSULTORES

Hervé Théry

Juliana Dalboni Rocha

Marcelo Felipe Moreira Persegona

Sergio Ulisses Silva Jatobá

Lúcia Cony Faria Cidade

Bertha K. Becker

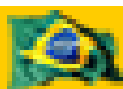
Neli Aparecida de Mello

Márcia Leuzinger / Lílian Rocha

COORDENAÇÃO

Brasilmar Nunes

Fernando Paiva Scardua



Ministério da Integração Nacional



Brasil

iii

APRESENTAÇÃO

Com o ganho da expressão na sociedade brasileira e o reconhecimento da necessidade de se compatibilizar as formas de ocupação e uso do território com as suas potencialidades. E compreensão das dinâmicas territoriais que exige um exame das singularidades destes processos, cujos desdobramentos constroem o espaço social e moldam o território.

A Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional elaborou, em conjunto com a Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica (ABIPT) e o Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB), o projeto “Elaboração de Subsídios Técnicos e Documento Base para a Definição da Política Nacional de Ordenamento do Território – PNOT”.

Tendo como antecedentes a atual Constituição Brasileira, promulgada em 1988, introduziu em seu artigo 21, inciso IX, a responsabilidade da União na elaboração de planos de ordenamento territorial. Existindo a falta de disponibilidade no Brasil, de uma ação desde os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal); com uma diversidade apenas de planos, programas e projetos sem articulação, que muitas vezes se convertem em ações isoladas, sem efeito multiplicador, e que a União, os Estados ou os Municípios adotam, causando conflitos nos outros níveis. Tendo necessidade de uma definição por parte da União de diretrizes que sirvam de referencial para a realização de processos que visem à ordenação dos instrumentos existentes de uma forma orgânica e harmônica entre os diferentes níveis. A definição de uma Política Nacional de Ordenamento do Território, em suas múltiplas dimensões no desafio como instrumento de crescimento econômico, justiça social e desenvolvimento sustentável.

O ministério da Integração Nacional juntamente com o IICA propuseram a elaboração destes trabalhos para conceber uma proposta estratégica para o território associada a um projeto de nação. Tendo como diretrizes básicas, proporcionar uma melhor distribuição da população no território; propiciar uma melhor distribuição das atividades econômicas no território; gerar uma maior racionalidade econômica no uso e ocupação do território, buscando exploração das potencialidades e maior produtividade; melhorar a qualidade ambiental; melhorar a qualidade de vida (maior acesso a terra, ao trabalho, aos serviços públicos, etc.).



ANEXOS

Tema 1:

– O padrão de uso e ocupação do território e as principais tendências de transformação

Tema 2:

– Avaliação dos impactos de Planos, Programas e Projetos no Uso e Ocupação do Território no Brasil.

Tema 3:

– Políticas de Ordenação do Território – A contribuição de experiências nacionais e internacionais

Tema 4:

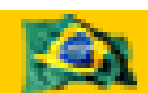
– Logística e Ordenamento do Território.

Tema 5:

– Espaços geográficos sob poder da União – uma avaliação da experiência na perspectiva de uma PNOT.

Tema 6:

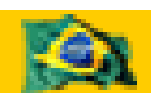
– Avaliação do Aparato Institucional e Jurídico-legal na perspectiva da PNOT.



ANEXOS

Tema 3:

– Políticas de Ordenação do Território – A contribuição de experiências nacionais e internacionais



Ministério da Integração Nacional – MI
Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR

Universidade de Brasília – UnB
Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA

Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica - ABIPTI

Projeto “Elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território - PNOT”

Relatório Técnico 1.3

POLÍTICAS DE ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO: A CONTRIBUIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS -

RELATÓRIO FINAL

Equipe:

Lúcia Cony Faria Cidade (UnB/Geografia e UnB/CDS); cony@unb.br

Glória Maria Vargas (UnB/CDS); yoya@unb.br

Sérgio Ulisses Jatobá (UnB/CDS); sjatoba@conectanet.com.br

Jean-Phillipe Delorme (CDS); delorme@terra.com.br

Brasília, 04 de maio de 2006

ÍNDICE SIMPLIFICADO

APRESENTAÇÃO	xi
PARTE 1: SÍNTESE ANALÍTICA	2
1 INTRODUÇÃO À PARTE 1	2
2 EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTEGRAÇÃO TERRITORIAL	6
3 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E ARTICULAÇÃO TERRITORIAL.....	8
4 COMENTÁRIOS FINAIS.....	20
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	21
PARTE 2: TEXTOS-BASE	23
1 INTRODUÇÃO À PARTE 2	23
2 A CONTRIBUIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS NACIONAIS	24
3 A CONTRIBUIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	83
PARTE 3: QUADROS ESQUEMÁTICOS E REFERÊNCIAS	184
1 MATRIZ ANALÍTICA.....	184
2 MATRIZ ESTRATÉGICA	215
3 ANEXOS.....	221

ÍNDICE ITEMIZADO

APRESENTAÇÃO	xi
PARTE 1: SÍNTESE ANALÍTICA.....	2
1 INTRODUÇÃO À PARTE 1	2
2 EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTEGRAÇÃO TERRITORIAL	6
2.1 Estado desenvolvimentista, centralização e busca de uma integração territorial	6
2.2 Estado reformado, busca de descentralização e fragmentação do território	7
3 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E ARTICULAÇÃO TERRITORIAL.....	8
3.1 Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade.....	8
3.2 Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial	12
4 COMENTÁRIOS FINAIS.....	20
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	21
PARTE 2: TEXTOS-BASE	23
1 INTRODUÇÃO À PARTE 2	23
2 A CONTRIBUIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS NACIONAIS	24
2.1 Experiências nacionais do período desenvolvimentista (1956-1985).....	24
2.1.1 Plano de Metas (1956/61)	24
2.1.2 I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1972/1974)	28
2.1.3 II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975/1979).....	33
2.1.4 III Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1980/1985)	39
2.2 Experiências nacionais do período neoliberal (1986-2003).....	43
2.2.1 Plano Plurianual - PPA (1996/1999)	43
2.2.2 Plano Plurianual - PPA (2000/2003)	54
2.3 Síntese das experiências nacionais	61
2.3.1 Estado desenvolvimentista, centralização e busca de uma integração territorial.	61
2.3.2 Estado reformado, busca de descentralização e fragmentação do território	73
2.4 Referências bibliográficas: Brasil	79
3 A CONTRIBUIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	83
3.1 Experiências internacionais, países semiperiféricos: México	83
3.1.1 Condicionantes	83
3.1.2 Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial	89
3.1.3 Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território	93
3.1.4 Síntese da experiência do México	96
3.1.5 Referências bibliográficas: México	102
3.2 Experiências internacionais, países centrais: Canadá	103
3.2.1 Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade	103
3.2.2 Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial	109
3.2.3 Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território	113
3.2.4 Síntese da experiência do Canadá.....	118

3.2.5 Referências bibliográficas: Canadá	127
3.3 Experiências internacionais, países centrais: França.....	129
3.3.1 Final da Guerra e reconstrução (1935-1950).....	129
3.3.2 Ordenamento Territorial, primeiras iniciativas do Estado (1950-1960)	131
3.3.3 Deconcentração e início da crise (1960-1975)	135
3.3.4 Crise econômica e início da descentralização; do território aos territórios (1975-1990)	139
3.3.5 Fase actual; acentuação da descentralização e da integração europeia (1990-2005)	145
3.3.6 Síntese da experiência da França	149
3.3.7 Referências bibliográficas.....	156
3.4 Experiências Internacionais, Países Centrais: Itália.....	157
3.4.1 Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade	157
3.4.2 Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial	161
3.4.3 Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território	165
3.4.4 Síntese da experiência da Itália	168
3.4.5 Referências bibliográficas: Itália	171
3.4 Experiências internacionais, entidades regionais: União Européia	172
3.4.1 Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade	172
3.4.2 Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial	175
3.4.3 Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território	177
3.4.4 Síntese da experiência da União Européia.....	181
3.4.5 Referências bibliográficas: União Européia	183
PARTE 3: QUADROS ESQUEMÁTICOS E REFERÊNCIAS	184
1 MATRIZ ANALÍTICA	184
1.1 Quadros-síntese de instrumentos: Experiências nacionais.....	184
1.1.1 Quadros-síntese de instrumentos: Experiências nacionais do período desenvolvimentista (1956-1985).....	184
1.1.2 Quadros-síntese de instrumentos: Experiências nacionais do período do Estado Reformado (1986-2003)	188
1.2 Quadros-síntese de instrumentos: Experiências internacionais.....	192
1.2.1 Quadros de instrumentos México	192
1.2.2 Quadros de instrumentos Canadá	196
1.2.4 Quadros de instrumentos Itália	208
1.2.5 Quadros de instrumentos União Européia	212
2 MATRIZ ESTRATÉGICA	215
1.1 Quadros-síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos institucionais	215
1.2 Quadros-síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos de gestão	217
1.3 Quadros-síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos de operacionalização	219
3 ANEXOS.....	221
ANEXO 1: Bases conceituais	221
ANEXO 2: Lista de dimensões passíveis de análise.....	226
ANEXO 3: Critérios para a seleção de experiências	228
ANEXO 4: Critérios utilizados para a divisão dos mecanismos e instrumentos	230

APRESENTAÇÃO

Em consonância com a Proposta Técnica para o Projeto “Elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território - PNOT” (MI/SDR - UnB/CDS – ABIPTI - IICA), foram desenvolvidos seis estudos.¹ Apresenta-se aqui o Relatório Técnico relativo ao tema 3, “Políticas de ordenação do território: a contribuição de experiências nacionais e internacionais”.

A elaboração do Relatório Técnico relativo ao Tema 3 partiu do objetivo amplo do trabalho solicitado, que buscava bases conceituais, metodológicas e programáticas para uma Política Nacional de Ordenamento do Território - PNOT. Ainda na perspectiva das bases gerais, os objetivos específicos do conjunto solicitado abrangiam: a) identificar o espectro de concepções e visões conceituais, metodológicas e programáticas, que informam as abordagens de ordenamento territorial de parte de agentes governamentais e privados no Brasil; e b) identificar os campos de interesse e atuação específicos e as relações funcionais entre ordenamento territorial, desenvolvimento regional e planejamento territorial. Uma das referências principais era a articulação de objetivos econômicos, sociais e ambientais como condicionantes da política.

Em sintonia com as referências originais, a análise da contribuição de experiências nacionais e internacionais pretendeu analisar experiências de formulação e implementação de políticas de ordenamento territorial, buscando subsídios aplicáveis ao caso brasileiro. As reflexões partiram de uma conceituação de ordenamento do território que se sintetiza no seguinte enunciado, adotado no Relatório Final do Grupo de Logística: “Ordenamento territorial é a regulação das tendências de distribuição das atividades produtivas e equipamentos no território nacional ou supranacional decorrente das ações de múltiplos atores, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação, de modo a alcançar os objetivos desejados.”² A revisão procurou ainda compreender: 1) os contextos diferenciados que serviram de pano de fundo para os processos em estudo; 2) as ações desenvolvidas, entre as quais as políticas territoriais e o papel de agentes estratégicos; e 3) os resultados e desafios nos âmbitos analisados.

O texto é dividido em três partes: a Parte 1 apresenta uma Síntese analítica a partir dos levantamentos efetuados e busca subsídios para uma política de ordenamento territorial. A Parte 2 resgata os Textos-base preparados pelo grupo, divididos por país ou entidade supranacional, que apoiaram a elaboração da síntese. A Parte 3 apresenta Quadros esquemáticos, cujo conjunto constitui o que se chamou de Matriz analítica, que relaciona e classifica os principais instrumentos de apoio ao ordenamento territorial nas diferentes

¹ 1. O padrão de uso e ocupação do território e as principais tendências de transformação; 2. Avaliação dos impactos de planos, programas e projetos no uso e ocupação do território no Brasil; 3. Políticas de ordenação do território – a contribuição de experiências nacionais e internacionais; 4. Mecanismos e instrumentos de organização do território no Brasil: uma avaliação de eficácia (Logística e ordenamento do território); 5. Espaços geográficos sob o poder da União – uma avaliação da experiência na perspectiva de um PNOT; e 6. Avaliação do aparato institucional e jurídico-legal na perspectiva de uma PNOT.

² BECKER, Bertha K. (Coord); Adma Haman de Figueiredo; Cláudio Stenner; Mariana H. P. de Miranda. Logística e ordenamento do território. Projeto “Elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território - PNOT”. Relatório final. Brasília: Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR. Universidade de Brasília – UnB. Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica – ABIPTI, 2006. 238 p.

áreas nacionais ou supranacionais analisadas. Distribuem-se segundo duas classificações de instrumentos: 1) a primeira segundo níveis de formalidade (institucionais, de gestão e de operacionalização); 2) a segunda de acordo com níveis de imposição (coercitivos, incitativos, e persuasivos). Os Quadros dividem-se, ainda, segundo diferentes escalas de aplicação (ex.: nacional, regional e local). A Matriz analítica apóia a montagem de uma Matriz estratégica, constituída por uma síntese dos instrumentos encontrados, que é apresentada como subsídio para análises que visem a possíveis aplicações ao caso brasileiro.

Os Anexos, por sua vez, subdividem-se em: Bases conceituais (referências que serviram de ponto de partida para o estudo); Lista de dimensões passíveis de análise (construídas a partir de temas dos Termos de referência e propostas para os diferentes grupos de trabalho); Critérios para a seleção de experiências (a partir de países semiperiféricos, países centrais e blocos regionais); e Critérios utilizados para a divisão dos mecanismos e instrumentos (institucionais, de operacionalização e de gestão; e coercitivos, incitativos e persuasivos) Segue a Parte 1: Síntese Analítica.

PARTE 1: SÍNTESE ANALÍTICA

1 INTRODUÇÃO À PARTE 1

A reestruturação da economia mundial nas últimas décadas tem se caracterizado pela emergência do capital financeiro em escala global e pela disseminação de avanços tecnológicos. Revela-se, ainda, uma relativa redução da participação da indústria na economia, acompanhada de um aumento significativo do peso das atividades de serviços. O acirramento da competitividade, a busca incessante do aumento da produtividade e a integração de mercados são outras características dessa dinâmica. Uma das consequências dessas mudanças é o relativo enfraquecimento do Estado nacional e de sua capacidade de tomar decisões autônomas, num quadro que propicia o endividamento, a mobilidade de capitais e a crise fiscal. Outros resultados incluem a reprodução das desigualdades socioespaciais, o elevado desemprego, o aumento de problemas urbanos e rurais e a degradação ambiental. Esses processos, por sua vez, exercem pressões e demandas sobre o território.

Ferramenta fundamental para criar condições sistêmicas de apoio a um desenvolvimento econômico, social e político equilibrado, no quadro do desenvolvimento sustentável, o ordenamento territorial tem sido promovido por diferentes meios e com distintos graus de intencionalidade. Diante de mudanças nas relações que condicionam a ação do Estado contemporâneo, as práticas de ordenamento territorial refletem essa dinâmica. Na fase desenvolvimentista, particularmente no Brasil, as políticas de ordenamento territorial podiam ser vistas como um instrumento do Estado centralizador e da reestruturação produtiva que caracterizou boa parte da segunda metade do século vinte. Na atual fase de Estado reformado, o ordenamento do território mantém objetivos potencialmente conflituosos, em busca de equacionamento: a inserção competitiva do país no contexto mundial; a redução de graves desigualdades; e a promoção do desenvolvimento sustentável. Como política pública explícita, a perspectiva territorial compartilha das oscilações, incertezas e tensões de uma descentralização que se fabrica e de uma governança que se requalifica e tem enfrentado progressivo enfraquecimento.

No Brasil, a decisão governamental de promover a formulação de bases para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT representa uma preocupação com a retomada do território como quadro ativo de integração do arcabouço produtivo, social e ambiental. Diante das tendências e limitações vigentes, a construção de uma política de ordenamento do território configura-se, acima de tudo, como um enorme desafio. Em um quadro de fortes disputas por recursos limitados, o papel regulador do Estado e a capacidade de governança, como articulação de atores e ações, passam a ter importância estratégica.

Ao mesmo tempo em que as possibilidades de ação governamental passam por um redirecionamento, grandes desigualdades entre ramos produtivos, entre grupos sociais e entre diferentes regiões do país, associadas a um nível crescente de degradação ambiental, exercem pressões em larga medida conflitantes. Na medida em que tanto os condicionantes, como os problemas e potencialidades revestem-se de um cunho espacial, políticas voltadas para essa dimensão podem contribuir não apenas para equilibrar pressões diferenciadas, mas para integrar e promover objetivos nacionais.

No âmbito do Ministério da Integração Nacional, entre outras ações, está em curso a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR. Em sintonia com um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento do país, a PNDR tem como objetivos reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras. Apresenta como foco a dinamização das regiões e a melhor distribuição das atividades produtivas no território. Embora guardem semelhanças com uma política nacional de desenvolvimento regional, o delineamento, a articulação e a efetivação de uma política nacional de ordenamento territorial, na medida em que adotam como referência uma visão estratégica e integrada da escala nacional, são distintos do desenvolvimento regional e do planejamento regional.

O ordenamento do território apresenta relações essenciais, não somente com o desenvolvimento regional, mas também com o desenvolvimento do país de forma mais ampla. Enquanto condiciona e expressa o desenvolvimento histórico do país, seu desdobramento e redefinição exigem horizontes temporais que não se esgotam no curto prazo. Além disso, como instrumento de regulação das tendências de distribuição de atividades produtivas e equipamentos, diante de objetivos estratégicos e, ainda, como produto de articulação institucional e de negociações entre atores significativos, o ordenamento territorial não se limita a apoiar a acumulação de capital. Na medida em que ofereça subsídios para enfrentar graves problemas sociais, como a pobreza, pode servir de base à própria legitimação do Estado. Enquanto articulação com a escala supranacional, o arcabouço territorial tem expressão não apenas econômica, mas também geopolítica. Dessa forma, o ordenamento territorial brasileiro revela-se como um instrumento potencialmente estratégico, não apenas dentro das fronteiras nacionais, mas também no âmbito da construção de blocos regionais como o Mercosul.

Dessa forma, este trabalho tem como objetivo apresentar e analisar experiências nacionais e internacionais de ordenamento territorial, explícitas ou implícitas, que possam servir de referência para o processo em curso. Um breve resgate contextual ilustra as relações entre dinâmica socioeconômica, delineamento do papel do Estado e ordenamento do território.

Contextualização, condicionantes e aplicabilidade das políticas territoriais

Na fase desenvolvimentista, característica de alguns países da América Lática e também de outros continentes a partir de meados do século vinte, um dos principais condicionantes foi a capacidade de governos centrais formularem e implementarem políticas de caráter nacional. No Brasil, o processo de reestruturação produtiva, que se acompanhou de acelerada urbanização e, em paralelo, da interiorização do desenvolvimento, exigiu elevados investimentos no equipamento e ordenamento do território. A disponibilidade de recursos para investimentos e a busca de novos mercados por empresas de países centrais propiciou um modelo perverso de desenvolvimento, baseado na concentração de capitais e de renda e no endividamento público. O modelo foi baseado na industrialização, com a ampliação e aprofundamento do perfil produtivo nacional; e tornou-se altamente dependente de investimentos estatais em equipamentos e redes de infra-estrutura. Com a crise da economia e do modelo desenvolvimentista, o Estado perdeu a capacidade de promover os investimentos necessários para a reprodução do aparelhamento do território, de forma a atender às demandas dos setores produtivos e às necessidades sociais e ambientais.

Na fase da reforma do Estado, característica das últimas décadas, os governos centrais tendem a diminuir seu papel como os grandes financiadores de políticas de equipamento do arcabouço territorial. Diante dessa tendência, que prevalece em alguns países, documentos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE mostram a necessidade de reavaliar não apenas a distribuição vertical de poder e a descentralização de recursos fiscais, mas também políticas e estratégias governamentais em geral. No caso da escala macrorregional ou estadual (provincial), os documentos apontam, ainda, como necessárias, várias considerações críticas sobre temas como: testes à competitividade; aumento de diferenciais de desempenho; aumento dos custos de coesão; oportunidades oferecidas por tecnologia, mercados e conhecimento; necessidades de investimentos; necessidades de reorganização da produção; necessidades de requalificação profissional; necessidades de melhorias ambientais; e diferenciais de crescimento devido a problemas de migrações, infraestrutura e falta de investimentos privados (OECD, 2002, p. 3).

No contexto de um Estado que redefine seus papéis, eventuais políticas territoriais são avaliadas por sua capacidade de apoiar a elevação da produtividade e da competitividade das economias e, de certa forma, por seus efeitos de cunho social. Por outro lado, apresenta-se em diferentes graus uma ótica que considera políticas territoriais pelos efeitos de diferentes políticas governamentais setoriais ou mesmo integradas sobre o território. Ao mesmo tempo, no caso da União Européia, é possível discernir um aspecto adicional, de cunho eminentemente político. Há uma clara intenção de que o ordenamento do território possa subsidiar a manutenção e reforço às condições de governança do bloco e de seus Estados componentes. Nesse contexto, o ordenamento territorial passa a ter um papel adicional e estratégico no apoio à efetivação e continuidade da unidade política do bloco.

A despeito de características particulares, o Brasil compartilha com outros países não apenas condicionantes gerais mundiais, mas também dificuldades ou mesmo potencialidades específicas que se reproduzem em situações com características semelhantes. A julgar pelas recomendações da OCDE para alguns países, em um ambiente de redefinição do papel do Estado, a estruturação do território parece deixar de ser uma questão nacional. Em uma perspectiva de reforma do Estado, políticas centralizadas podem ser consideradas ou como obstáculos a uma verdadeira integração do território, ou são aceitas apenas de maneira formal, devido a impossibilidades concretas de financiamento e implementação. Ao mesmo tempo, a experiência da União Européia parece conduzir a uma outra perspectiva, na qual, a despeito de uma continuada descentralização e do zelo territorial de cada Estado-nação integrante do conjunto, há objetivos comuns somente passíveis de realização como resultado de esforços coletivos. Nesse contexto, o ordenamento territorial, construído a partir de políticas concertadas, adquire particular relevância. Tendo em vista diferentes possibilidades, o presente estudo toma como referência compreender qual o papel, o alcance e os limites de uma política de ordenamento territorial no contexto do Estado reformado da atualidade. Busca, ainda, para o caso brasileiro, construir bases para o delineamento de uma política com visão estratégica e capaz de articular interesses em torno de um projeto comum de nação³.

Enfoque adotado e procedimentos básicos

³ Para os objetivos de uma PNOT, ver Relatório preliminar do Grupo de logística.

O enfoque adotado parte de uma visão teórica crítica, na qual se privilegia a dinâmica histórica e relações fundamentais da sociedade como fatores de compreensão de processos espaciais do capitalismo contemporâneo. Parte-se dos seguintes pressupostos gerais: a) o *contexto* econômico, social e ambiental condiciona ações de diferentes agentes, entre as quais as políticas públicas, sobre o território; b) as *ações*, que podem envolver conflitos, por sua vez, transformam-se em resultados ou impactos sobre o próprio âmbito econômico (incluindo a distribuição espacial dos investimentos), social (incluindo a distribuição da população) e ambiental (incluindo as pressões sobre o ambiente e os recursos naturais); c) os *resultados ou impactos* expressam-se no território; e podem vir a constituir novos contextos, em um processo relacional em contínua mudança. Esses pressupostos gerais servem de base para a organização dos itens do Relatório.

Exemplos de aspectos a serem identificados nas experiências em estudo são: a) contexto: aspectos econômicos, sociais, políticos e ambientais relevantes para a compreensão dos condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade; b) ações: políticas públicas ou ações privadas com efeitos relevantes sobre o ordenamento territorial; e c) resultados: impactos positivos e negativos; limitações ou desafios relativos às ações adotadas. Buscam-se dinâmicas e processos estruturadores do território, que tenham ressonância no caso brasileiro. O detalhamento dos itens temáticos que serviram de referência para a organização das informações é apresentado em Anexo. O levantamento dos itens partiu de temas enunciados nos Termos de Referência ou nas propostas dos diferentes grupos envolvidos na pesquisa, com eventuais complementações. Para a sistematização da listagem, foi feita uma articulação com os procedimentos metodológicos básicos adotados no trabalho e mencionados acima. O resultado desses arranjos passou a constituir um sumário detalhado, que serviu de roteiro comum aos textos aqui apresentados.

Os procedimentos, de forma sintética, seguiram os seguintes passos: a) montagem de um roteiro de trabalho comum para as diferentes experiências em análise; b) levantamentos bibliográficos em fontes disponíveis (governo brasileiro, instituições governamentais dos países considerados, União Europeia, OCDE, universidades, entre outros); c) leitura e sistematização das informações e, quando necessário, versão para o português; d) descrição sumarizada das experiências; e) síntese analítica do material; e f) integração dos resultados. Em termos gerais, o texto compartilha das formulações teóricas apresentadas no Relatório do Grupo de Logística.

A Parte 1 deste trabalho trata da continuidade desta Síntese analítica, que interpreta de maneira reflexiva os levantamentos efetuados. Busca, ainda, subsídios para uma política de ordenamento territorial e se distribui da forma seguinte: Capítulo 2 - Experiências nacionais: da integração à articulação territorial; Capítulo 3 - Experiências internacionais: prática neoliberal e redes territoriais; Capítulo 4 - Comentários finais; e Capítulo 5 – Referências bibliográficas. Segue o Capítulo 2.

2 EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTEGRAÇÃO TERRITORIAL

A busca subsídios para uma política de ordenamento territorial encontra referência na experiência anterior brasileira. Enquanto na fase desenvolvimentista houve tentativas de implementar projetos específicos com o fim de disseminar a acumulação, os pólos de crescimento, a exemplo da siderurgia e da petroquímica, é possível identificar um esforço intencional e articulado para ocupar, dominar e equipar o território brasileiro de forma sistemática. As políticas de organização e gestão do território iniciadas em meados do século vinte contribuíram de forma decisiva para a integração do país ao mercado mundial como um país que se industrializava. Na fase mais recente, caracterizada pela reforma do Estado e pela drástica diminuição de sua capacidade de investimentos, embora as demandas sejam crescentes, as políticas de ordenamento do território permanecem subentendidas em políticas setoriais ou enfrentam sérias limitações. Parte das dificuldades está relacionada às modificações advindas da mudança do modelo de governança que, ao incluir parcerias com o setor privado como solução para restrições da ação governamental, deixou desatendidos graves problemas sociais e ambientais.

2.1 Estado desenvolvimentista, centralização e busca de uma integração territorial

O ideal nacional-desenvolvimentista, tradutor de um projeto de nação, nasce de um sentimento nacionalista ainda no Estado Novo, porém só começa a se efetivar com o Plano de Metas no Governo populista de Juscelino Kubitschek e atinge seu período mais marcante durante os governos militares. No Brasil, o ordenamento territorial, enquanto suporte a ação do Estado na melhoria da logística do território em apoio à atividade econômica, parece ter sido mais bem caracterizado no período governamental correspondente a modernização conservadora nacional. Sob a égide um planejamento centralizador, o Estado autoritário possuía autonomia administrativa, poder político e recursos financeiros suficientes para deliberar e decidir sobre investimentos e executar obras sem a necessidade de ouvir a sociedade. É certo que estas condições propiciaram maior celeridade na tomada de decisões e eficiência no atingimento das metas, principalmente quanto ao crescimento econômico que teve um grande impulso neste período. Mas também é certo que as ações do Estado autoritário tiveram um objetivo claro de beneficiar fortemente o capital privado dentro de uma estratégia de integração da economia nacional ao capitalismo moderno, o que acarretou em um aprofundamento da crise social e das disparidades regionais historicamente estabelecidas.

No aspecto territorial, os planos desenvolvimentistas rompem em definitivo com a estrutura de “ilhas de prosperidade” concentradas ao longo da faixa litorânea. A malha infra-estrutural instalada pelo Estado foi eficiente na interiorização da ocupação do território nacional, mas não conseguiu promover uma integração regional que fosse além de um melhor aparelhamento do território visando melhor explorar e escoar as riquezas nacionais para o mercado externo. A vocação primário-exportadora da economia brasileira, herdada dos tempos coloniais transforma-se em vocação exportadora de produtos manufaturados com benefícios restritos a uma pequena elite burguesa. O Brasil que territorialmente deixa de ser “só litoral” continuou “de costas” para o Brasil em termos de desenvolvimento social.

2.2 Estado reformado, busca de descentralização e fragmentação do território

Na fase de integração ao mercado mundial que caracteriza o período aqui denominado de Estado reformado, o projeto desenvolvimentista ficou temporariamente adiado em função de uma década de forte recessão econômica e da debilitação da capacidade operacional do Estado. Foi retomado, porém, a partir de 1996 com o PPA 1996/1999 em função da possibilidade oferecida pela estabilização econômica para as ações de planejamento do desenvolvimento. As bases em que este novo período ocorre são completamente diferentes do anterior, seja no quadro internacional ou no nacional.

Sem o mesmo poder executor do Estado autoritário, diante da incapacidade financeira para assumir grandes investimentos e sob a nova realidade política democrática, o Estado reformado necessariamente tem que descentralizar suas ações. As responsabilidades executivas são repartidas entre as instâncias administrativas federais, estaduais e municipais, segundo a repartição dos recursos orçamentários definida a partir da Constituição Federal de 1988. Os recursos financeiros para os investimentos, porém, deveriam vir predominantemente da iniciativa privada, feita parceira do Estado na alocação da infra-estrutura logística do território. A própria iniciativa privada, por parte das grandes corporações, passa a assumir sozinha os investimentos infra-estruturais que lhe são imprescindíveis, dentro de um ambiente de elevada competição e forçosa independência de um Estado enfraquecido.

A lógica econômica condiciona que territórios obtenham mais ou menos êxito no seu desenvolvimento, de acordo com a sua capacidade de atrair investimentos. Foi ela que predominou sobre os objetivos de equidade territorial nos planos de desenvolvimento, seja na fase desenvolvimentista ou na fase do Estado Reformado. Conforme Mattos (1997), diante do predomínio das forças de mercado, as perspectivas de crescimento dos territórios em qualquer escala passam a depender do seu potencial endógeno. As possibilidades de acumulação e crescimento de qualquer território são condicionados por sua história produtiva e recursos locais, avaliados pelos investidores. O capital se move segundo a “fertilidade” dos territórios, ou *“onde seja possível germinar nas melhores condições”* (MATTOS, 1997, 114).

Os principais instrumentos da fase desenvolvimentista brasileira eram do tipo institucional e se complementavam com instrumentos de operacionalização. O papel ativo do Estado na formulação, implementação e financiamento do ordenamento do território refletiu-se no grande número de instrumentos disponíveis. Na fase do Estado reformado, na qual a ação governamental sobre o território encontra limites estruturais, também há instrumentos institucionais e de operacionalização, ambos em número bem mais reduzido do que na fase anterior.

Diante de pressões dos setores produtivos, os limitados investimentos governamentais tendem a beneficiar os lugares e regiões já desenvolvidas, reforçando o ciclo virtuoso da prosperidade. As áreas social e economicamente deprimidas, por outro lado, continuam não atraindo investimentos e não conseguem superar o ciclo vicioso da pobreza. A ação do Estado brasileiro, longe de agir corrigindo estas distorções e buscando o equilíbrio no desenvolvimento territorial, não conseguiu ser eficiente neste sentido durante o período analisado. Embora em contextos diferenciados, parte da lógica globalizada que condiciona a experiência brasileira se reproduz na análise das diferentes experiências internacionais.

3 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E ARTICULAÇÃO TERRITORIAL

3.1 *Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade*

A prática de organização do espaço de um grupo ou nação para apoiar finalidades econômicas, sociais ou políticas não é recente. Ao longo da história, diferentes sociedades têm adotado variadas formas do que se conhece como ordenamento territorial. Enquanto povos primitivos organizavam seus territórios para simbolizar um cosmos ao mesmo tempo terrível e reparador, impérios antigos e modernos reconheciam a importância estratégica de instrumentar o território para consolidar seus domínios. Em ambos os casos, a organização territorial era um meio para alcançar um fim maior: o controle, a reprodução e a expansão das relações socioeconômicas dominantes. Hoje não é diferente.

Esgotado o modelo de acumulação intensiva, ou fordismo, após a Segunda Guerra Mundial, a recuperação se deu pela emergência da acumulação flexível. Na escala do planeta, a dinâmica econômica prevalente nas últimas décadas tem se caracterizado como uma acentuada integração de mercados sob o comando da reestruturação da produção e das inovações tecnológicas, em um cenário de acirrada competição. Os efeitos sociais dessa tendência vão além das trocas comerciais e dos investimentos de empresas transnacionais nômades; é cada vez mais visível a movimentação maciça de pessoas, em um processo de intensa mobilidade internacional de parcelas da força de trabalho à procura de emprego. Mudanças políticas decorrentes desse processo, largamente identificado como de globalização, incluem uma relativa diluição do poder dos Estados-nação, frente à emergência das transnacionais. Enquanto uma parte significativa dos efeitos da globalização é bastante visível, alguns dos condicionantes econômicos e políticos que dirigem o pervagante processo tendem a permanecer pouco explícitos.

Para David Harvey, a globalização constitui um longo processo, parte integrante da acumulação de capital e não um fenômeno político e econômico recente. Harvey sintetiza as mudanças recentes no processo de globalização como resultantes dos seguintes fatores: a) desregulação e descentralização do sistema financeiro internacional; b) redução dos custos de transporte de mercadorias, pessoas e, particularmente, informações; c) mudanças nas formas de produção e de organização; d) duplicação do tamanho do proletariado mundial; e) mudanças na territorialização do mundo; f) perda de alguns poderes de Estados individuais e a criação de novas oportunidades pela democratização geopolítica. (HARVEY, 1997, p. 421-423)

Segundo Harvey, o primeiro fator, as facilidades advindas da desregulação e descentralização do sistema financeiro internacional, podem resultar em interferências de atores longínquos sobre o espaço local, sob a forma de investimentos. Com relação à redução dos custos de transporte de mercadorias, pessoas e, particularmente, informações, a urbanização e a ligação entre cidades por meio de redes passa por mudanças rápidas. No que diz respeito a mudanças nas formas de produção e de organização, alguns dos efeitos dessas mudanças são a dispersão e a fragmentação de processos e sistemas, ao lado da centralização do poder das grandes empresas; assim, os lugares tornam-se mais vulneráveis, enquanto as redes urbanas sujeitam-se a rápidas mudanças e fluxos do capital industrial. Quanto à duplicação do tamanho do proletariado mundial, boa parte desse proletariado está dispersa em um número elevado de grandes centros urbanos. No que tange às mudanças na territorialização do mundo, a ação do

Estado tem sido condicionada pelo capital monetário e pelas finanças; o papel do Estado tem restringido-se a promover um clima favorável aos negócios, enquanto há uma tendência à substituição da proteção social pelas subvenções ao capital. Quanto à perda de alguns poderes de Estados individuais e à criação de novas oportunidades pela democratização geopolítica, tornou-se difícil para um só país, embora central, disciplinar outros; e mais fácil para países periféricos com salários baixos participarem na competição capitalista; o controle sobre a força de trabalho tornou-se um ponto vital na ideologia da globalização. (HARVEY, 1997, p. 421-423)

Em uma perspectiva complementar, Renato Baumann aponta que os efeitos da globalização expressam-se em diferentes campos: a) financeiro; b) comercial; c) setor produtivo; d) institucional; e e) política econômica. No campo financeiro, a globalização está associada a uma elevação do volume de recursos disponíveis; a um aumento da velocidade de circulação dos recursos; e à combinação dos efeitos dessas mudanças, atuando sobre diferentes economias. No campo comercial, a globalização significa uma progressiva semelhança nas estruturas de demanda e de oferta nos diferentes países, com efeitos sobre ganhos de escala e homogeneização de processos e, ainda, concorrência baseada em tecnologia de processos. No campo do setor produtivo, a crescente internacionalização das empresas tem contribuído para uma aproximação cada vez maior de processos produtivos adotados nos diferentes países. No campo institucional, a globalização propicia tendências à homogeneização de sistemas econômicos, aproximando os mecanismos de regulação de diferentes países. Além disso, aumenta a influência das transnacionais e de organismos internacionais sobre assuntos internos de cada país, diminuindo o poder relativo do Estado. No campo de política econômica, a globalização tem contribuído para a redução da soberania econômica e política, tanto de países desenvolvidos como subdesenvolvidos. A escala dos investimentos freqüentemente ultrapassa o alcance de instrumentos macroeconômicos tradicionais. (BAUMANN, 1996, p. 34-36)

Tendo em vista suas características, a globalização resulta em: maior mobilidade de capitais e também em maiores facilidades para especulação e riscos; homogeneização de mercados e competição baseada em tecnologia de processos; formação de verdadeiras cadeias de valor adicionado, transformando baixos custos de transação em fatores locais importantes; maior semelhança nos modelos de regulação adotados pelos países e em uma diminuição do poder relativo do Estado; e em redução da soberania com a interferência de condicionantes externos em decisões internas dos países.

Juntas, as mudanças advindas da globalização têm sido fortes o suficiente para transformar processos espaciais, entre os quais o de urbanização. No entanto, Harvey enfatiza, não houve mudança no modo de produção nem nas relações sociais a ele associadas. Se houve mudanças, foi para reafirmar as tendências ao *laissez-faire* e ao darwinismo social e para combiná-las com a tendência de trazer todos e tudo para a órbita do capital. O resultado para a acumulação é tornar supérfluas cada vez maiores parcelas da população mundial impedindo-lhes, ao mesmo tempo, o acesso a meios de sustento. (HARVEY, 1997, p. 423)

Diante dos novos condicionantes impostos pela integração de mercados, um dos objetivos da reestruturação produtiva é acelerar o tempo necessário para a produção, circulação e consumo de bens e serviços. Os processos que dão suporte a essas mudanças se fazem viáveis diante dos grandes avanços na tecnologia das últimas décadas e dependem, para sua concretização, de condições socioespaciais específicas.

Muitas dessas condições são apenas encontradas nas grandes cidades e em territórios equipados com extensas redes materiais e imateriais.

Harvey aborda as relações entre as necessidades do capitalismo sob uma perspectiva espacial. Embora sua análise se refira mais diretamente às cidades, muitas de suas reflexões também se aplicam em escalas mais amplas do território. Para o autor, dentre as principais necessidades do capitalismo estão: a) a eliminação de barreiras espaciais; e b) a aceleração do tempo de *turnover*. Ambas implicam contradições, com repercussões sobre as formas espaciais. Por um lado, para a aceleração do tempo de *turnover*, com a conseqüente redução do tempo de circulação do capital, é necessário investimento de longo prazo, por exemplo, no ambiente construído e em infra-estrutura de apoio à produção, ao consumo, às trocas e à comunicação. Muitos desses investimentos acabam diminuindo a velocidade do tempo de *turnover* do capital em vez de aumentá-la. Por outro lado, para a eliminação de barreiras espaciais é necessário produzir espaço fixo. O capitalismo está, pois, fadado a produzir uma paisagem geográfica que inclui relações espaciais, organização territorial e sistemas de lugares ligados a uma divisão global do trabalho e de funções. No entanto, essa paisagem, adequada à dinâmica da acumulação em um período de tempo específico, tem que ser inevitavelmente destruída para adequar-se às necessidades da acumulação em períodos posteriores. Compreendida como um processo, a produção da organização territorial faz com que a territorialização, a desterritorialização e a reterritorialização se tornem traços contínuos na geografia histórica do capitalismo. (HARVEY, 1997, p. 412)

Os debates sobre a reestruturação produtiva e suas implicações espaciais, particularmente sob o ponto de vista do que se chamou de pós fordismo e da acumulação flexível, enfatizam que, embora os princípios básicos da acumulação se mantenham e se renovem, houve grandes transformações nos modos de produzir, de circular e de consumir mercadorias e serviços. As discussões indicam, ainda, que as inovações tecnológicas foram um dos grandes motores dessas transformações. Por trás da corrida em direção às inovações tecnológicas, no entanto, está a questão da busca de produtividade.

Castells lembra que, para os agentes econômicos, a produtividade não é o grande objetivo. Para o autor, empresas, nações e entidades suprarregionais são os agentes por excelência do desenvolvimento econômico. O autor reitera que a grande preocupação não com é a tecnologia em si ou com o crescimento da produtividade por finalidades sociais. Enquanto as empresas têm como motivação principal a lucratividade, que tem a produtividade e a tecnologia entre seus meios, as instituições políticas, fruto de um conjunto de interesses mais amplo, dirigem-se, na esfera econômica, para a maximização da competitividade de suas economias. Assim, conclui o autor, a lucratividade e a competitividade é que determinam, não apenas a inovação tecnológica mas também o aumento da produtividade. (CASTELLS, 1999, p. 100)

No contexto da nova economia global, um elemento decisivo é o Estado. Castells observa que, no processo de integração, os interesses políticos dos Estados tornam-se conectados diretamente com o percurso da concorrência econômica das empresas nacionais ou que se localizam no território nacional. Assim, segundo o autor, as formas contemporâneas de intervenção estatal conjugam como parte de uma estratégia explícita a competitividade, a produtividade e a tecnologia. O que Castells denomina de “novo Estado desenvolvimentista” apóia as indústrias do país, tanto no desenvolvimento tecnológico quanto na infra-estrutura de produção, para propiciar a produtividade e a competitividade dessas empresas no mercado mundial. Na mesma linha, em uma fase

que se supõe de abertura de mercados, alguns governos buscam minimizar a penetração da concorrência externa e, assim, proteger setores emergentes. (CASTELLS, 1999, p. 108)

Uma tendência que se estabeleceu em vários países a partir de meados da década de oitenta, é a desregulamentação de mercados e a privatização de empresas estatais, em setores estratégicos e lucrativos como energia, telecomunicações, mídia e finanças. Dessa forma, Castells nota, apesar da vigência da era da desregulamentação, a interdependência e a abertura internacionais acabam demandando que o Estado promova estratégias em favor de suas empresas. O autor sublinha que, no quadro de economias reguladas, políticas econômicas tradicionais, tais como política monetária, taxas de juros e inovações tecnológicas, estão se tornando progressivamente ineficientes diante da larga dependência de movimentos globais. Para aumentar a riqueza e o poder na nova economia global, os Estados precisam direcionar suas políticas para elevar a competitividade do conjunto de empresas sob sua jurisdição e, também, para aumentar a qualidade dos fatores de produção em seus territórios. (CASTELLS, 1999, p. 108)

Castells continua sua argumentação, lembrando que a economia global é muito dependente da dinâmica política e que a concorrência econômica principal submete-se a condições de comércio administrado. Para o autor, a nova economia da reestruturação econômica e da revolução tecnológica será delineada em consonância com processos políticos desenvolvidos com a participação do Estado. (CASTELLS, 1999, p. 109) O peso dos Estados, como agentes articuladores das relações de poder que apóiam a acumulação globalizada, torna-se evidente no contexto da geopolítica mundial e na constituição de disputas por posições hegemônicas.

O comando político do processo de globalização é formado por uma geometria dinâmica e conflituosa. A longa hegemonia dos Estados Unidos, que cresceu e se expandiu durante o século vinte, teve como desafio a emergência do poderio da Alemanha e do Japão, com o contraponto da União Soviética. Passada a “guerra fria”, a configuração política dominante da integração de mercados passou a ser sintetizada como um conjunto sob tensão representado por três pólos: os Estados Unidos, a Europa ocidental e o Japão.

Embora durante várias décadas, a dominação dos Estados Unidos tenha permanecido relativamente incontestada, os processos geopolíticos envolvidos são extremamente dinâmicos. Como forma de assegurar mercados próximos, aumentar a competitividade e promover as exportações em escala mundial, tem havido uma tendência à aglutinação de países em torno de entidades supranacionais, os blocos econômicos regionais. Os próprios Estados Unidos, o Canadá e o México se organizam no North American Free Trade Agreement, o Nafta; a Europa vem progressivamente consolidando a longamente construída União Européia; e o Pacífico asiático se organiza ao redor do Japão e conta com a participação da própria China. Uma complementação é a Association of Southeast Asian Nations, o ASEAN, que congregava inicialmente países como Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia e existe desde 1967. As áreas restantes situam-se em geral à margem da corrente principal e conjugam cenários críticos de estagnação, como partes da África, ou de oscilações em torno de um lento processo de acumulação, como a América Latina. Refém de disputas por um mercado limitado e oscilante, a América Latina ensaia articulações de caráter semiperiférico, a exemplo do Mercado Comum do Sul, o Mercosul. No quadro mutável da globalização e dos blocos regionais, as estruturas políticas dos Estados nacionais passaram a refletir não apenas as necessidades de enfrentar as pressões econômicas ligadas à competitividade e à inserção no mercado internacional, mas também questões econômicas e políticas internas.

Algumas questões remanescentes dos anos setenta e oitenta, como o agravamento do déficit público, incentivaram o que Georges Benko chama de uma nova descentralização, com o aumento da responsabilidade da esfera regional na gestão dos bens coletivos locais. A infra-estrutura de transportes e de educação, o enfrentamento do desemprego e o apoio ao desenvolvimento são exemplos dessa tendência. Considera-se, nesse contexto, que a densidade das relações entre os atores locais, como empresas, municípios, universidades, centros de pesquisa e sindicatos pode ser determinante na competitividade de atividades econômicas. O restabelecimento de instituições econômicas em diferentes escalas, como a regional ou a das grandes aglomerações, em substituição ao que nos anos fordistas era exclusivamente nacional, ilustra o que o autor denominou de uma “ordem entrelaçada”. Essa seria mais complexa do que se infere por globalização. (BENKO, 2002, p. 49) A ótica de uma ordem de múltiplos fatores torna-se útil para compreender a dinâmica das ações de gestão do território que apresentam reflexos no ordenamento territorial.

3.2 Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

As ações no território devem ser encaradas à luz de uma série de processos, dentre eles o da globalização, já tratado anteriormente, e o de regionalização ou integração regional. A discussão mostra que, na fase atual, tanto o processo de globalização quanto o de integração regional⁴ determinam a distribuição geo-econômica do mapa mundial e são marcos importantes para a formulação de políticas específicas dos Estados. Assim, abordam-se inicialmente México e Canadá, sob a influência do North American Free Trade Agreement – Nafta; em seguida, a França e a Itália, no quadro da União Européia.

Existem diferentes visões acerca dos processos de integração, que podem ser analisadas segundo uma ampla gama de interpretações, que vão desde considerá-los como uma etapa na direção da globalização, até como um meio para a conformação de uma ordem mundial mais pluralista, em cujo seio podem coexistir diferentes formas de organização socioeconômica. Independentemente dos matizes deste debate, os processos de integração conformam-se ao redor do desenvolvimento de solidariedades, na busca de uma modalidade de autonomia que garanta o desenvolvimento menos dependente da economia mundial, o da hegemonia de um outro Estado ou bloco. Convertem-se assim numa estratégia que, sobre a base de contigüidades geográficas, incrementa a troca comercial, os investimentos, a transferência de tecnologia e, em geral, aumenta a eficiência econômica mediante a convergência de vontades políticas (Stallings, 1995).

O marco supranaconal também constitui um nível de articulação entre os processos econômicos globais, as decisões dos países e sua dinâmica interna. Por esta razão, tem uma influência no leque de políticas desenvolvidas pelo Estado, bem como no modelo de governança⁵ e, portanto, no arranjo das suas estruturas territoriais. A

⁴ Por integração regional entende-se, desde um enfoque neofuncionalista, “o processo mediante o qual se dá a fusão institucional entre duas ou mais entidades políticas numa entidade nova mais extensa”. Implica, portanto, uma hipótese de supra-nacionalidade em função da progressiva cessão de soberania nacional e de integração política, bem como uma convergência das economias.”(Hurrell,1994). Esta definição caracteriza o caso da União Européia. A segunda visão, enfatiza o processo de aprofundamento da integração a partir da cooperação econômica entre diversos países, em particular ao redor da configuração de diferentes modalidades de integração econômica- zonas de livre comércio, uniões aduaneiras, mercados comuns, união econômica e integração econômica total (Hurrell, 1994).

⁵ Por modelo de governança se entende a forma como se organizam os múltiplos atores sociais num marco de sistemas econômicos e sociais e as estruturas políticas e legais através das quais se administram os assuntos da sociedade.

multidimensionalidade dos processos de integração, com suas dinâmicas de diferentes níveis, articula a interação de diversos atores em circuitos e âmbitos diversos que se organizam no nível regional e que devem guardar uma coerência com o nível interno, nacional, dando continuidade às ações e intenções em termos institucionais e de política nos diferentes níveis. Assim, os acordos regionais condicionam a avaliação das ações de política, não apenas por sua dinâmica interna, mas pela interação entre os fatores internos e os supra-nacionais. É fundamental entender que esta interação entre o nível regional e nacional gera mudanças institucionais nos níveis subnacionais, que colocam desafios muito importantes para as ações de políticas. Este é o caso da União Européia e dos países europeus a ela pertencentes.

De igual forma, os processos de integração geram uma recomposição do poder do Estado, seja a favor da sociedade civil, seja a favor do mercado, que também tem um efeito no conteúdo e função das políticas públicas, em outras palavras, que tem uma expressão organizacional. Isto é verdadeiro no caso da integração européia, mesmo com a forte centralidade dada ao Estado. Alguns analistas apontam para o fim da dicotomia entre o setor público e privado e a incorporação de práticas do setor privado para melhorar a eficiência da administração pública. (Wright, 1994). O balanço entre influências econômicas e efeitos sobre a governança se manifesta de forma variável, segundo a natureza do bloco em questão.

Nafta: México

No caso da integração do NAFTA, tanto o Canadá quanto o México ajustaram-se às normas regulatórias e apresentaram particularidades, tanto na sua forma de inserção no processo de integração, quanto no seu posicionamento dentro do bloco. A liberalização econômica teve conseqüências disparees nestes dois Estados: no caso mexicano, ampliou as desigualdades regionais e abriu novas dimensões de desigualdade territorial; no caso canadense elevou a competição entre províncias exportadoras para o imenso mercado dos Estados Unidos.

No México, sua condição de país semiperiférico determina sua forma de inserção no bloco do NAFTA e no próprio processo de regionalização. A possibilidade de introduzir mudanças nas políticas estatais se vê reduzida a um conjunto pequeno de atores com pouca representatividade e legitimidade, que ocupam uma posição privilegiada na pirâmide social. Estes atores atuam em espaços determinados pelos seus interesses particulares e ajudam a costurar formas de governança supranacional que incidem nas determinações internas. Este processo de regionalização centra-se na liberalização comercial, sendo assim um veículo para a implementação de políticas neoliberais, com efeitos muito contrastados, segundo os segmentos da população e as regiões mexicanas. De fato favorece aos setores exportadores e ao esquema de maquiladoras com uma inserção territorial muito definida ao longo da fronteira com os EUA.

Na esfera política e institucional, o NAFTA tem apontado para um redimensionamento das relações dos três âmbitos sociais, em favor de uma maior participação da esfera do mercado como mecanismo regulatório. Neste sentido, aparecem uma série de atores que fazem do processo de integração um mecanismo de extra-versão territorial que, porém, não cria as condições para um desenvolvimento territorial de baixo para cima. As ações

Incorpora a maneira como se conjugam as ações do Estado com os âmbitos do Mercado e da Sociedade Civil, para que exista uma capacidade de implementação e administração dos processos de decisão das políticas. (Dabas e Najmanovich, 1999).

favorecem primordialmente os setores econômicos exportadores e acirram o modelo territorial segmentado e dual, privilegiando as regiões da faixa de fronteira com os EUA. Seus instrumentos enfatizam mais os aspectos institucionais que operacionais ou de gestão, desaproveitando, desta forma, as experiências de sucesso já existentes.

Pode-se dizer que o processo em andamento no México está, por um lado, criando as condições necessárias - porém não suficientes - para superar as enormes desigualdades territoriais existentes, e por outro, propiciando ações que acirram essas desigualdades, associadas ao processo de integração no NAFTA.

Da mesma forma, o Plano Puebla Panamá, que pode ser considerado um propiciador de maior conectividade do território na região Sul do país, também apresenta um padrão territorial definitivamente extrovertido. Segundo os críticos do Plano, este padrão obedece à intencionalidade de equipar o território meso-americano para as dinâmicas econômicas providas da globalização, de forma a funcionalizá-lo para as demandas dos mercados externos.

Visto sob esta ótica, a experiência mexicana não cria um novo modelo de governança, alavancado pelo processo de descentralização, como no caso dos países da União Européia. A re-distribuição dos poderes nos diferentes níveis de governo não consegue romper com os esquemas e tendências corporativistas próprias da cultura política mexicana, e assim reproduzem-se esquemas de concentração de poder e de corrosão e/ou cooptação dos espaços de participação. Aparentemente, no México se recria um modelo híbrido e contraditório que, de um lado, responde às necessidades de integração e, portanto, privilegia apenas alguns setores sócio-econômicos e, simultaneamente, formula políticas e mecanismos para superar suas enormes desigualdades sociais e territoriais. Estas últimas, dado o atraso na focalização da problemática e na formulação de ações e mecanismos adequados, não serão tão fáceis de superar e reivindicarão a conjunção de uma vontade política férrea com as condições econômicas apropriadas para levar os processos de desenvolvimento territorial a um patamar de maior equidade.

Nafta: Canadá

Com forte ênfase na articulação à economia globalizada, a inserção do Canadá no NAFTA se faz principalmente pelas províncias com economia de mais elevada produtividade. Enquanto os efeitos externos se caracterizam por uma competição com suas congêneres dos Estados Unidos, os efeitos internos fazem antever uma crescente autonomia das províncias exportadoras com relação ao restante do país. Dotado de infraestrutura privilegiada, o Canadá apresenta um histórico de políticas federais voltadas para promover o equilíbrio entre suas províncias; de presença de ações governamentais nos rarefeitos territórios do Norte; e de uma progressiva descentralização. Uma união federativa com forte autonomia provincial, o Canadá conta com uma distribuição espacial de atividades produtivas que reflete as prioridades de uma economia de mercado relativamente bem sucedida. Mais do que políticas explicitamente territoriais, o Canadá apresenta políticas públicas com rebatimento no território. Pode-se dizer que essas políticas se aproximam mais de um conjunto de diretrizes e tendem mais a um estabelecimento de valores e critérios, estabelecidos e divulgados periodicamente pelo governo central, do que a normas coercitivas. Gerais apenas na aparência, esses critérios se traduzem em políticas públicas que se encadeiam e são progressivamente implementadas nos diferentes níveis de governo.

Diferentemente das políticas regionais tradicionais, o objetivo principal da intervenção federal recente em regiões pouco dinâmicas ou estagnadas não é promover a diminuição da desigualdade entre as províncias sob a forma de investimentos maciços. No quadro da globalização, da inserção no bloco regional e do Estado reformado, a proposta reiterada é buscar vantagens competitivas pouco exploradas. Como forma de apoio a regiões menos dinâmicas, há quatro agências federais de desenvolvimento regional. As agências regionais atuam respectivamente: nas províncias atlânticas; na parte Norte da província de Ontário; na província de Quebec; e nas quatro províncias do Oeste. Nas últimas décadas, as políticas de competitividade adotadas pelas quatro agências têm enfatizado: 1- pequenas e médias empresas, com a assistência sob a forma de empréstimos e apoio não financeiro; 2- apoio ao desenvolvimento comunitário; 3- negociações e acordos menos predeterminados e mais flexíveis; 4- pesquisa e desenvolvimento e inovação.

Os instrumentos de políticas públicas canadenses com expressão territorial enfatizam os aspectos institucionais, mas as políticas contam também com uma ampla variedade de instrumentos de operacionalização e de gestão. Nos três casos, os incitativos predominam. Embora os instrumentos institucionais tenham um caráter relativamente tradicional, como agências e programas, a ênfase das ações dentro de sua área de responsabilidade se flexibiliza para tratar de temas priorizados nos critérios gerais. Os instrumentos de operacionalização e os de gestão revelam flexibilidade e adaptabilidade frente os condicionantes externos e internos da fase contemporânea.

Entre os instrumentos institucionais, destacam-se agências voltadas para a redução de desigualdades entre as províncias ou entre regiões; agências para assuntos indígenas ou dos territórios do Norte; agências e programas para o apoio ao desenvolvimento de comunidades rurais; programas que tratam da devolução de responsabilidades aos governos dos territórios; e consórcios municipais em aglomerações urbanas. Entre os instrumentos de operacionalização apresentam-se a cooperação entre diferentes esferas de governo; os acordos e parcerias; os arranjos produtivos locais; o apoio indireto à expansão da base econômica; o envolvimento federal descentralizado em áreas urbanas; e a lente ou perspectiva rural. Entre os instrumentos de gestão encontram-se programas de transferência de tecnologia, pesquisa e desenvolvimento; plano de ação indígena; programas urbanos; programas rurais; e programas de comunidades inteligentes.

Embora as políticas de expressão territorial tenham contribuído para a redução das desigualdades entre as províncias, tem havido um aumento da assimetria intra-regional e um crescimento de problemas das metrópoles canadenses, em particular Toronto e Montréal. Entre as preocupações, está a diminuição de ênfase em políticas setoriais e um foco na escala local, acompanhado de um aumento da transversalidade e integração de ações. Repete-se nesse país a ênfase em mecanismos de governança, que reiteram a importância de parcerias e articulações políticas com vistas à valorização de potencialidades locais e ao aumento da competitividade, característicos de um ambiente globalizado. Há uma perspectiva territorial, embora relativamente difusa em políticas multifacetadas.

União Européia: França

No caso da União Européia, os mecanismos organizacionais e funcionais determinados pelos imperativos integracionistas colocaram constrangimentos e re-definiram os espaços de ação e os escopos das políticas. Países como a Itália e a França redefiniram suas políticas territoriais, cada uma de uma forma diferente, respeitando suas trajetórias e

necessidades particulares, porém, dando respostas aos imperativos da organização supranacional.

A França implementou um modelo que poderia ser caracterizado como uma descentralização com matizes ainda centralizadoras. Nos últimos anos, o ordenamento do território expressa as seguintes prioridades: reforçar a competitividade dos territórios, monitorar as transformações territoriais, desenvolver ações de solidariedade territorial, reforçar as parcerias com as coletividades locais e enfrentar os novos desafios europeus. Novos objetivos são também definidos: criar pólos de competitividade e os “pôles d'excellence rural”, apoiar e facilitar o desenvolvimento de metrópoles com uma escala europeia, facilitar o acesso às novas tecnologia da informação e de comunicação, melhorar as infra-estrutura de transporte e o acesso aos serviços públicos, ordenar o desenvolvimento do litoral.

Os pólos de competitividade pretendem reforçar a competitividade da economia do país, por meio do desenvolvimento de sinergias entre empresas, centros de pesquisas e centros de formação, localizados em um mesmo espaço geográfico. A parceria visa mercados específicos e busca competitividade ao nível internacional. Para o mundo rural, uma nova política chamada de “Pôles d'excellence rurale”(PER) foi idealizada para criar novas dinâmicas. Quatro temáticas foram escolhidas para dar um quadro aos projetos: (i) a promoção do patrimônio natural, cultural e turístico; (ii) a valorização e a gestão dos recursos biológicos; (iii) a oferta de serviços e a integração de novas populações; e (iv) a excelência tecnológica para as produções industrial e de serviços. O litoral francês tem tido uma evolução muito rápida por ser muito atrativo, tanto pela qualidade de vida quanto pelas oportunidades de emprego. São grandes os problemas de crescimento urbano desordenado e de degradação do meio ambiente. Para minimizar os impactos, o Estado definiu três grandes objetivos em relação ao ordenamento costeiro: (i) o controle da pressão fundiária; (ii) a diversificação econômica respeitando as vocações regionais; e (iii) a integração do litoral e integração do interior numa abordagem global.

Predominam os instrumentos institucionais, embora a França conte com variados instrumentos de operacionalização e de gestão. Apesar do processo de descentralização, ainda há uma grande concentração na tomada de decisões. Assim, com a redistribuição das atribuições entre as coletividades locais e a multiplicação dos atores envolvidos, o Estado está mais numa abordagem incitativa e de pactuação para orientar iniciativas num quadro nacional e regional. Diferentes dispositivos institucionais tentam criar espaços de articulação entre os níveis de administração local, regional, nacional e continental; e assegurar a transversalidade nas políticas públicas nacionais. O processo é bastante dinâmico, numa sequência de análises prospectivas e de consulta, de definição das orientações e dos recursos a serem aplicados; de tomada de decisão e implementação de ações; e de avaliação de processos.

Resta ainda um trabalho extenso de definição das atribuições, de hierarquização dos níveis de ação e de definição de regras claras para as coletividades locais e as estruturas de gestão territorial. É necessária ainda uma atribuição dos recursos fiscais em função do nível de responsabilidade relativo à gestão do território. Esses mecanismos deveriam ajudar a harmonizar os planos e aumentar a eficiência das ações. Continua o desafio de construir uma governança local capaz de inserir a visão do seu próprio espaço de atuação, nas várias escalas locais, regionais, inter-regionais, nacional e internacional. O processo pressupõe a construção, tanto dos espaços de articulação entre as escalas, quanto dos instrumentos prospectivos e de avaliação contínua das ações e políticas implementadas; e, acima de tudo, uma política de capacitação dos gestores ao nível local.

União Européia: Itália

A Itália com sua estrutura territorial bifurcada, implementou políticas muito harmonizadas com sua realidade territorial. Neste sentido, a Itália baseou-se em suas potencialidades tanto regionais quanto locais e aproveitou as dinâmicas histórica e culturalmente construídas que acabaram se refletindo em experiências de arranjos produtivos de sucesso. A presença de fundos da União Européia destinados a alavancar processos produtivos teve um papel fundamental nestas experiências, já que permitiu que os recursos fossem colocados com sucesso ali onde já existia o potencial, aproveitando o acervo de desenvolvimento territorial já existente. Assim, foram ampliadas as condições do desenvolvimento além do âmbito local.

Nestes casos, o conceito e o espaço de atuação do Estado foram transformados de tal forma que se deu uma redistribuição dos poderes nos seus diferentes níveis, caracterizando assim uma verdadeira governança territorial, e também consolidando sua representatividade mediante a incorporação das instituições da sociedade civil e dos agentes privados. A atuação conjunta da sociedade civil e dos agentes privados com os níveis de governo fortalece formas de legitimação do próprio Estado, que se consolidam no nível local e regional com ajuda dos instrumentos desenhados, principalmente dos mecanismos de operacionalização.

É assim que no caso da Itália, a maior parte dos instrumentos é do tipo organizacional, isto é, daquele que promove ações transversais e parcerias, que proporciona apoio às experiências produtivas já existentes, que enfatiza os componentes cooperativos tanto horizontais quanto verticais e, muito especialmente, que alavanca experiências cooperativas sociais e econômicas de sucesso, fortemente inseridas nos seus contextos territoriais, como os Pactos Territoriais e os contratos de Programa e de Área. O caminho percorrido mostra que foi mais eficiente a criação e fortalecimento de espaços de operacionalização das ações do que a criação de novas instituições ou órgãos, o que coloca a pauta nos aspectos funcionais da elaboração e implementação das políticas mais do que nos aspectos da estrutura institucional.

O desenho deste tipo de mecanismo requer um profundo conhecimento das potencialidades territoriais, assim como das suas carências. Neste sentido, estes mecanismos insistem na necessidade de se desenhar e realizar diagnósticos e estudos de viabilidade, fortemente comprometidos com a descrição e análise das realidades territoriais e com o desenho de políticas e instrumentos focados na solução dos problemas e no apoio às experiências de sucesso.

Esta visão, que enfatiza a necessidade de ações horizontais entre setores e que incorpora a sociedade civil e os agentes privados no processo de decisão e de implementação das políticas, traz também um imperativo de cooperação vertical, entre diferentes níveis de governo. Esta visão é produto do processo de descentralização tanto administrativa como fiscal desencadeado nos diferentes países da União Européia e que, no caso Italiano, respondia a uma necessidade de proporcionar transparência ao processo de distribuição de poderes e recursos, extremamente comprometidos nos meandros políticos. A busca de uma maior transparência na alocação desses recursos levou a uma demanda cada vez maior por parte dos níveis subnacionais de governo por um processo que incorporasse critérios claros e procedimentos institucionais que propiciassem uma isomorfia entre as regiões.

O que se configura é um modelo de governança cuja expressão é territorial, porém que não se constrói apenas por uma visão territorial das políticas. Constrói-se a partir de uma redistribuição do poder nos diferentes níveis do governo, o que por sua vez tem uma expressão no território. Este modelo é o produto das expressões das potencialidades das diferentes forças sociais, políticas, econômicas, que com fortes inserções territoriais, construíram uma geometria territorial que vêm sendo monitorada estrategicamente visando um melhor aproveitamento das suas potencialidades e a correção das desigualdades ainda existentes. A ênfase das ações de política e dos mecanismos está no aproveitamento do já existente e na solução dos problemas exaustivamente diagnosticados, a partir de um conhecimento profundo do território. As soluções não se limitam ao aspecto territorial, são da esfera da articulação das forças sociais, e encaminham-se para a consolidação de processos de governança, nos quais o território tem um papel fundamental. Porém o território não é lugar de chegada das políticas, é um meio, dentre outros, no desenho das mesmas.

Pode-se dizer que, no caso dos países europeus estudados, principalmente no caso italiano, levando-se em conta o marco regulatório e de estrangulamentos e possibilidades colocados pelo processo de integração da União Européia, os processos de governança comprometem tanto as instituições quanto os processos mediante os quais os grupos sociais articulam suas necessidades e interesses, nos diferentes níveis territoriais. Isto requer parcerias entre os diferentes níveis de governo e entre os âmbitos sociais (Estado, mercado e sociedade civil), bem como de ações cada vez mais legítimas em prol do desenvolvimento dos diferentes âmbitos territoriais.

A maior interação entre os diferentes âmbitos sociais, Estado, Mercado e Sociedade Civil, cria a estrutura do novo modelo de governança que se expressa em escala local, mas também nos outros níveis de governo. É um modelo, portanto, fortemente enraizado no território, pelo que pode ser chamado de governança territorial e é induzido pelo papel crescente e a diversificação dos atores territoriais, locais e regionais, nos processos de decisão e implementação das políticas.

Um aspecto de extrema importância, induzido pelos mecanismos supranacionais, é a coerência e harmonização dos diferentes níveis de planejamento e a correspondência deste processo no âmbito orçamentário. Isto significou o desenho de instrumentos para amarrar as decisões de implementação de projetos nos diferentes níveis de governo, nos âmbitos orçamentários correspondentes e necessários para efetivar a realização dos mesmos, especialmente nos casos de envolvimento de vários setores do governo. Significou também uma maior ênfase nos mecanismos de monitoramento da alocação dos recursos, de forma que os resultados determinam as novas alocações.

Em síntese, os mecanismos utilizados nos casos da União Européia, da França e da Itália dão prioridade :

- à definição veraz da problemática e à definição dos objetivos;
- à forma e eficiência da alocação dos recursos;
- às formas organizacionais de implementação das políticas;
- às formas de cooperação horizontal e vertical com inclusão dos agentes privados e da sociedade civil;

- e aos mecanismos de gestão que envolvem a avaliação e monitoramento das ações implementadas.

União Européia

Na escala da União Européia enquanto bloco regional, as diretrizes pactuadas entre os diferentes Estados-membros se reúnem no documento intitulado *European spatial development perspective – ESDP*, de 1999.⁶ Referência para inúmeros desdobramentos e publicações posteriores, o texto é mais do que um documento de orientação; estabelece as premissas de um processo continuado de planejamento técnico e político que apóia e promove com eficácia o ordenamento territorial. Com forte conotação política, resulta de discussões intensivas entre os próprios Estados membros e a Comissão Européia sobre o desenvolvimento espacial da União Européia. Como no caso de outros documentos, planos e programas voltados para promover o desenvolvimento espacial, a *European spatial development perspective – ESDP* passa periodicamente por revisões, gerando assim novos documentos e políticas.

Entre as políticas de desenvolvimento espacial - nacionais e regionais –, como mecanismos e instrumentos institucionais estão: *Community Competition Policy* (Política de Competição da Comunidade); *Trans-European Networks – TEN* (Redes Transeuropéias); *Structural Funds* (Fundos Estruturais); *Common Agriculture Policy* (Política Agrícola Comum); *Environmental Policy* (Política Ambiental); e *Loan Activities of the European Investment Bank – EIB* (Atividades de Empréstimos do Banco Europeu de Investimentos). Foi identificado o seguinte instrumento de gestão: *Research, Technology and Development – RTD* (Pesquisa, Tecnologia e Desenvolvimento)

A Síntese analítica das diferentes experiências, nacionais e internacionais sugere que, no contexto da integração de mercados, as ações de gestão do território com repercussões sobre o ordenamento territorial são cada vez mais condicionadas, em seus aspectos externos, por movimentos em direção a um aumento da competitividade. Por outro lado, devido a percursos históricos, as políticas públicas permanecem também referidas a uma dinâmica interna, como a busca da redução de desigualdades socioespaciais, embora sem grande eficácia. Diante de um contexto de pressões políticas e limitações orçamentárias, os governos tendem a atuar como formuladores de diretrizes e como articuladores de diferentes instâncias de atuação. Tributárias de diferentes modelos de governança, as políticas territoriais representam combinações que variam para cada país. Mais do que finalidades, os modelos de ordenamento territorial configuram-se como resultados de articulações em diferentes níveis, por sua vez reflexos de uma ordem econômica e política dominante.

Um breve resumo dos instrumentos indica que, na fase desenvolvimentista nacional, os governos adotavam um número relativamente grande de instrumentos institucionais, tanto coercitivos como incitativos; e os complementavam por instrumentos de operacionalização. Na fase do Estado reformado, ainda predominam instrumentos institucionais, ainda coercitivos e incitativos, embora em menor número; complementam-se por instrumentos de operacionalização. No âmbito internacional recente, há também um predomínio de instrumentos institucionais, com predominância dos incitativos e o surgimento de alguns persuasivos. Aparecem também instrumentos de gestão e de

⁶ A opção pela ESDP foi baseada em critérios de gênese, relevância e compreensividade e em limitações de tempo.

operacionalização que buscam adequar-se aos condicionantes do quadro contemporâneo.

4 COMENTÁRIOS FINAIS

Do ponto de vista dos agentes, podem-se considerar como principais sujeitos territoriais, o Estado, a sociedade civil e os agentes privados. O impacto das ações destes atores ou agentes, incluídas aí as relações de dominação, determina os processos territoriais, que podem complementar-se, entrar em conflito e/ou anular-se. Compreender como estes atores e as intensidades das suas ações impactam o território é fundamental para alcançar os objetivos de qualquer ação de ordenação do mesmo. Se de uma parte o modelo de mudança que resulta destes impactos modifica as forças que regulam os processos gradualmente, de forma acumulativa, de outra parte estes impactos podem fazer emergir mudanças radicais, imprevistas, transformações radicais e estruturais do território.

Sem dúvida o principal ator territorial é o Estado. No entanto, e principalmente devido à ação de processos como a globalização, os avanços tecnológicos, a reestruturação produtiva, e mudanças culturais, a presença de atores privados e da sociedade civil se faz cada vez mais evidente, como agentes de transformação territorial. Portanto, é necessário se levar em conta como eles entram em relação para a criação dos arranjos territoriais diferenciais nos diferentes espaços nacionais.

Um pressuposto geral que guiou o trabalho é que uma política nacional de ordenamento territorial, além de não contar com bases conceituais, metodológicas e programáticas predeterminadas, requer mais do que o racionalismo de um processo tradicional de planejamento. Para concretizar-se, é preciso construir suas próprias bases; adquirir visibilidade e aceitação pública; contar com instrumentos efetivos; apontar para um projeto viável de futuro. Em síntese, é preciso fundamentar-se em um projeto de desenvolvimento nacional. Guardadas as devidas proporções, a experiência europeia mostra como a construção de um projeto coletivo de grande porte requer um horizonte temporal relativamente longo. Indica também que são muitos os obstáculos. Nesse sentido, uma visão estratégica do alcance, abrangência e escopo de uma PNOT torna-se essencial.

O resgate de experiências nacionais e internacionais, particularmente da União Europeia mostra que são essenciais, não apenas um sistema de governança territorial, mas também um planejamento que se caracterize como um processo continuado. Mais do que um instrumento de governo, é preciso que o planejamento territorial se constitua como uma política de governo. O aprofundamento das experiências disponíveis, em particular o da União Europeia, pode constituir-se como objeto de análises mais aprofundadas futuras.

Diante das discussões, a "oportunidade" de realizar uma política de ordenamento territorial pode, dessa forma, contribuir para: aumentar a eficácia e eficiência das políticas públicas; dar sustentabilidade aos modos de desenvolvimento regionais e/ou locais; promover a coesão e integração da sociedade nacional; reafirmar o pleno exercício da soberania sobre o território; e consolidar a governabilidade.

A partir da discussão apresentada, torna-se claro que, para o caso brasileiro, não basta a formulação de uma política nacional de ordenamento territorial, ainda que construída em

bases concertadas. É fundamental garantir pelo menos dois requisitos básicos: a) a montagem de um sistema de governança territorial (legislação e arranjos institucionais, conforme discutidos pelo Grupo de legislação); e b) o estabelecimento de um processo continuado de monitoramento e planejamento territorial (como política de governo e instrumento de governabilidade).⁷

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMANN, Renato. 1996. Uma visão econômica da globalização. In _____ (org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus: SOBEET. P. 33-51.

BENKO, Georges. Mundialização da economia, metropolização do mundo. **Revista do Departamento de Geografia**. 15 (2002), 45-54. Disponível em < <http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/RDG/Rdg15/45-54.pdf>> Acesso em 04/03/2005.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.1). São Paulo: Paz e Terra, 1999. 617 p.

DABAS, E. e D. NAJMANOVICH (org). **Redes**. El lenguaje de los vínculos. Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil. Buenos Aires: Paidós. 1999.

HARVEY, David. **Justice, nature & the geography of difference**. Malden, Massachussetts & Oxford, UK: 1997 (c. 1996)

HURRELL, A. e Fawcett, L. (eds). **Regionalism in World Politics**. Oxford: Oxford University Press. 1994.

MATTOS, C. A. **Desenvolvimento Sustentável nos Territórios da Globalização. Alternativa de sobrevivência ou nova utopia?** In BECKER, Bertha K e MIRANDA, Mariana (orgs). A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável. Ed UFRJ. Rio de Janeiro. 1997 . p. 103-125.

OECD. **Territorial Reviews Canada**. Organization for Economic Co-operation and Development. 2002. 262 p. (<http://miranda.sourceoecd.org/vl=2594994/cl=27/nw=1/rpsv/~6685/v2002n7/s1/p11> acessado em 21/07/2005)

STALLINGS, B. (ed). **Global Change, Regional Response**. The New International Context of Development. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

WRIGHT, V. **Reshaping the State**: The implications for Public Administration. West European Politics, 17:102-134. 1994.

⁷ Tema passível de aprofundamento futuro.

Segue a Parte 2: Textos-base, relativa aos textos, estruturados e montados ao longo da elaboração deste trabalho, que serviram de referência básica, embora não exclusiva, para as análises aqui inscritas.

PARTE 2: TEXTOS-BASE

1 INTRODUÇÃO À PARTE 2

Esta parte apresenta os Textos-base que serviram de apoio à preparação da síntese analítica. Em sintonia com a proposta inicial, organizam-se segundo experiências nacionais e experiências internacionais. A divisão da parte nacional reflete a hipótese de trabalho de que há uma diferença entre as políticas territoriais da fase desenvolvimentista e as da fase neoliberal. As contribuições internacionais, embora abordem graus diferenciados de evolução histórica, em geral enfatizam a fase mais recente, de tendências neoliberais.

Uma vez que o trabalho levanta informações sobre tempos, lugares e contextos diferentes, uma das preocupações do Grupo 3 tem sido assegurar uma estrutura comum para orientar seus integrantes para temas considerados relevantes. Ao mesmo tempo, busca-se, ao longo da construção do texto, preparar condições para a elaboração de uma síntese final. Apesar da existência de uma estrutura prévia, pretende-se assegurar a necessária flexibilidade por meio de ajustes ao longo da elaboração dos trabalhos.

Reitera-se de forma sintética o papel norteador do pressuposto básico, que se reflete na estrutura do texto: o contexto condiciona as ações que, por sua vez, condicionam os resultados. Um dos aspectos práticos são as subdivisões dentro de cada item. O objetivo dessas subdivisões, às vezes aparentemente excessivas, é sinalizar para o grupo possíveis aspectos relevantes e manter uma ordem lógica comum. Inicialmente, a idéia é manter as subdivisões como uma espécie de roteiro. Para a versão final, foram retirados alguns níveis de subtítulos, deixando nesses casos apenas o texto correspondente e suas ligações.

Devido a limitações de tempo, a extensão dos textos base para os países ou entidades supranacionais varia. A estrutura básica, no entanto, é a mesma em todos os casos. A idéia é, respeitada a estrutura básica, partir para uma visão sintética. Observe-se, ainda, que a escolha de países e o nível de aprofundamento também foram condicionados, não apenas ao tempo disponível, mas também, observados critérios relativos à condição de países centrais e semiperiféricos, à disponibilidade de informações e à sua obtenção em tempo hábil. Embora se tenha procurado incluir experiências de países periféricos, não foi possível acesso às necessárias informações.

O texto inclui: Capítulo 2: A contribuição de experiências nacionais, com 2.1 Experiências nacionais do período desenvolvimentista (1956-1985), que abrangem o Plano de Metas (1956/61); o I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1972/1974); o II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975/1979); e o III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico – III PND (1980/1985). Inclui-se 2.2 Experiências nacionais do período neoliberal (1986-2003), com o Plano Plurianual - PPA (1996/1999); e o Plano Plurianual - PPA (2000/2003).

O Capítulo 3 trata da Contribuição de experiências internacionais. com 3.1 Experiências internacionais, países semiperiféricos: México; 3.2 Experiências internacionais, países centrais: Canadá; 3.3 Experiências internacionais, países centrais: França; 3.4

Experiências internacionais, países centrais: Itália; e 3.4 Experiências internacionais, entidades regionais: União Européia. Segue o Capítulo 2: A contribuição de experiências nacionais.⁸

2 A CONTRIBUIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS NACIONAIS

2.1 *Experiências nacionais do período desenvolvimentista (1956-1985)*

2.1.1 Plano de Metas (1956/61)

O Plano de Metas foi elaborado durante o período de governo de Juscelino Kubitschek (1956 – 1961) com o objetivo de promover grandes investimentos na infra-estrutura de transportes e energia, como suporte ao processo de industrialização pesada (indústrias de base) e à expansão capitalista moderna no Brasil. É considerado o primeiro grande projeto de desenvolvimento implantado no país.

2.1.1.1 - Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade

Antecedentes

No plano internacional, no início da segunda metade do século vinte vigorava o modelo econômico fordista – o Estado, aliado ao capital privado, investia na alocação de infra-estrutura física e social em apoio à produção e ao consumo de massa, de modo a combater as crises de demanda que ameaçavam o crescimento econômico das nações desenvolvidas. O fordismo, portanto, é a base do modelo desenvolvimentista, no qual se estruturou o Plano de Metas. A expansão fordista para os países periféricos exigia os seguintes condicionantes: a) o protecionismo estatal por meio da provisão de uma rede de infra-estrutura básica que incluía vias de transportes, portos, comunicações e energia subsidiada; b) a utilização da mão-de-obra local, de baixíssimo custo e fraca mobilização social; c) o aprofundamento da política de substituição de importações para fomentar a produção industrial interna e d) a formação de um mercado interno de consumo (JATOBÁ, 2006).

Os primeiros programas de planejamento regional foram formulados ainda na década de 1930 durante o Estado Novo do governo do Getúlio Vargas. No entanto, esses programas iniciais eram mais discursivos do que ativos. Algumas experiências desta fase foram a “Marcha para o Oeste”, a criação da Fundação Brasil Central e da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA (BECKER, 2005). Destaca-se também a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDE, em 1952, que veio a se tornar um dos principais agentes financiadores da implantação do Plano de Metas.

Condicionantes econômicos (estrutura produtiva; capacidade de investimento)

A economia brasileira no período anterior à implantação do Plano de Metas, de base primário-exportadora, baseava predominantemente em três produtos: café, cacau e algodão, que representavam 80% das exportações brasileiras, enquanto os produtos manufaturados só participavam com 5% do total exportado. A industrialização estava restringida pela estrutura econômica de base agrária. A estrutura social refletia esta

⁸ Diferentes níveis de aprofundamento refletem limitações de tempo.

estrutura econômica, com 64% da população ainda vivendo nas áreas rurais e sobrevivendo do setor primário em 1950.

Condicionantes político-ideológicos

O modelo econômico desenvolvimentista, que se implantou no Brasil, a partir do Plano de Metas se baseava em alguns princípios ideológicos, dentre os quais destacam-se:

- O ideal desenvolvimentista : nasce a partir das idéias cepalistas⁹ que preconizavam o modelo de substituição de importações como motor da industrialização e do desenvolvimento nos países de economia de base rural. Baseava-se na crença de que, superando diferentes estágios de desenvolvimento, os países subdesenvolvidos conseguiriam superar o atraso e a pobreza caso adotassem o modelo econômico dos países centrais industrializados.
- O planejamento estatal: O planejamento centralizador , instrumento técnico de suporte à ação governamental intervencionista era guiado por princípios de racionalidade técnico-burocrática no Estado fordista. Ocupava um lugar central na provisão das infra-estruturas físicas, dos bens coletivos e dos serviços de saúde, educação e habitação em escala massiva. (HARVEY 1998, p. 157-159)
- A gestão do território: como uma faceta do planejamento estatal, foi uma das principais estratégias do governo brasileiro na promoção da industrialização e da integração territorial, dentro do contexto da modernização do país (BECKER, 1990, p. 212)

Condicionantes institucionais e legais (competências, conexões e aparato *)

O Plano de Metas foi elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento, criado pelo Presidente da República, especialmente com esta tarefa, através do Decreto 38.906, de 15 de março de 1956, sendo composto por todos os ministros de Estado, pelos chefes dos Gabinetes Civil e Militar e pelos presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. O Conselho operava através de um Conselho de Política Aduaneira e grupos executivos criados para gerenciar projetos em setores específicos do Plano. O mais importante deles foi o Grupo Executivo para a Indústria Automobilística – GEIA (DIAS, 1996, p.78-9). Esta forma de administração paralela, com agências burocráticas diretamente vinculadas à Presidência da República (núcleos de excelência) e protegidas do clientelismo e da ineficiência administrativa da máquina pública, deu a necessária agilidade e competência técnica às decisões requeridas pelo Plano (LAFER, SOLA, GEDDES apud. ANTUNES, 2003.).

Padrão de uso e ocupação do território: configuração e tendências*

O padrão de uso e ocupação do território brasileiro era o de uma estrutura espacial que se organizava-se quase exclusivamente ao longo da faixa litorânea e em regiões

⁹ A Cepal – Comissão Econômica para a América Latina, organismo vinculado às Nações Unidas, desenvolveu a partir dos anos de 1950 o modelo econômico de substituição de importações, que sob a ótica desenvolvimentista, era apontado como um caminho para superação do atraso econômico dos países subdesenvolvidos.

econômicas pouco articuladas entre si, voltadas mais para suas respectivas áreas de influência. A integração territorial era bastante fraca, o que resultava em uma ocupação dispersa caracterizada por “ilhas econômicas”, um padrão também comum a outros países latino-americanos no mesmo período (BECKER, 1982, p. 17). O Plano de Metas rompeu com o isolamento das regiões Central e Norte do país por meio da transferência da capital federal para o Planalto Central e da construção de rodovias de penetração no interior do país.

A participação percentual das fontes de financiamento do Plano de Metas foi a seguinte:

- Orçamento da União (incluía fundos especiais ¹⁰de investimentos com fontes tributárias próprias) – 39,7%
- Empresas privadas e sociedades de economia mista – 35,4%
- Entidades públicas (Banco do Brasil e BNDE) – 14,5% (DIAS, 1996, p. 51)
- Orçamentos estaduais – 10,4%

2.1.1.2 - Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

O Plano de Metas promoveu a extensão da malha rodoviária a todas as regiões do país, dando condições para a redução dos custos de transportes e promovendo a circulação de mercadorias mais baratas até áreas de baixa produtividade. Foram construídos 12.600 km de estradas, representando uma ampliação de 57% da rede existente em 1955 (DIAS, 1996, p.57). Os sistemas logísticos existentes, constituídos de ferrovias e portos para exportação cafeeira foram ampliados e modernizados.

Os investimentos estatais se concentraram em setores chaves para a produção, como os de energia, mineração e siderurgia. Foram criados projetos específicos para financiamento de máquinas e insumos para o setor secundário, especialmente as indústrias automobilísticas e siderúrgicas. Houve também investimentos em grandes obras de infra-estrutura como a construção de usinas hidrelétricas e linhas de transmissão, a ampliação da produção e refino de petróleo, a construção de portos e ferrovias (DIAS, 1996).

O setor de energia foi o mais beneficiado com investimentos públicos, com mais de 43 % do total previsto. O setor de transportes veio em seguida com 30% dos investimentos, cabendo 20% às indústrias de base, sendo o restante distribuído entre agricultura, alimentação e educação (DIAS, 1996, p. 50-59).

O projeto com maior visibilidade política foi o da construção da nova capital federal, Brasília, que deflagrou o processo de desconcentração territorial do desenvolvimento econômico em direção ao interior do país e posteriormente em direção à abertura da fronteira amazônica

Em 1959 foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste –SUDENE, que serviu de inspiração para uma política de planejamento regional nacional, que motivou posteriormente a criação das Superintendências de Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus -SUFRAMA, do Centro-Oeste – SUDECO e do Sul – SUDESUL.

¹⁰ Os fundos especiais foram criados por JK, através de um prerrogativa prevista na Constituição de 1946, como uma forma de agilizar a destinação de recursos específicos para o Plano, contornando eventuais incertezas orçamentárias e dificuldades políticas no Congresso (LAFER, 1972, apud. ANTUNES, 2003).

O capital privado foi beneficiado com incentivos públicos, o que resultou no aumento da produção industrial. Alguns setores se destacaram cumprindo integralmente ou mesmo ultrapassando as metas previstas:

- Indústria automobilística – 16 empresas montadoras e 821 fábricas de autopeças instaladas no país e produção de 100 mil veículos/ano em 1960 (DIAS, 1996, p. 73 e 137)
- Indústria siderúrgica - aumento da capacidade de produção de 1,15 milhão para 2,3 milhões de t de aço por ano em 1960 e 3,5 milhões de t em 1965 (DIAS, 1996, p. 65)
- Indústria de cimento – aumento da produção de 2,7 milhões de t/ano em 1956 para 5 milhões de t/ano em 1960. (DIAS, 1996, p. 68)
- Indústria de construção naval - instalação da indústria no país e produção de 160 mil dwt em 1960.
- Indústria de papel e celulose – aumento da produção de celulose para papel de 90 mil t/ano para 260 mil t/ano e de papel para jornal de 40 mil t para 130 mil t entre 1955 e 1960 (DIAS, 1996, p. 69)

Quanto às preocupações ambientais, estas eram inexistentes no âmbito das políticas públicas e dos empreendimentos privados. O movimento ambientalista ainda era incipiente no âmbito dos países desenvolvidos e efetivamente não existia nos países em desenvolvimento como o Brasil.

Não há registro de participação de entidades civis diretamente na discussão do Plano de Metas, mas alguns técnicos se manifestavam discretamente através de entidades como os Clubes de Engenharia e Economia, instituto de pesquisas como o ISEB e periódicos como Desenvolvimento e Conjuntura (ANTUNES, 2003, p.7)

A ajuda externa oficial teve pouco peso no financiamento do Plano de Metas e a maior parte dos recursos externos foi proveniente do fluxo de capitais privados. A criação do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento em 1959 não resultou em ajuda externa imediata para os países latino-americanos, o que veio a ocorrer somente após a revolução cubana (DIAS, 1996, p. 18-20).

2.1.1.3 - Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território

Os investimentos realizados pelo Plano de Metas estabeleceram uma base industrial diversificada que possibilitou a expansão econômica nacional no período seguinte, na denominada “fase do milagre econômico”, bem como a diversificação da pauta de exportações brasileiras (PINHO NETO, 1996). O aumento da participação da indústria no produto interno bruto passou de 20,4% em 1955 para cerca de 25,6% no último ano do governo Kubitschek, e também por sua diversificação. (DIAS, 1996, p.133). Ao final da implantação do Plano de Metas a estrutura industrial brasileira e o grau de internacionalização da economia já haviam avançado consideravelmente em relação ao período nacionalista de Vargas.

A expansão territorial, tendo como elementos estruturadores a grande expansão da malha rodoviária e os projetos de infra-estrutura em apoio à industrialização pesada marcou o início de uma fase de maior integração regional. A industrialização promovida pelo Plano incentivou a migração para as áreas urbanas, gerando urbanização acelerada e o

surgimento de uma classe média urbana, consumidora dos produtos manufaturados produzidos pela indústria emergente (JATOBÁ, 2006).

Por outro lado, os grandes investimentos realizados pelo Plano de Metas, sem um eficiente mecanismo de financiamento próprio, fizeram com que o governo recorresse a empréstimos de curto prazo e à emissões de moeda que elevaram sobremaneira a dívida externa e a taxa de inflação, refletindo-se na corrosão dos salários reais (DIAS, 1996, p. 133; BURSZTYN, 1990, p. 69).

A expansão territorial e a maior integração regional, embora tenham significado melhoria na infra-estrutura econômica nacional não se refletiram em melhoria na precária infra-estrutura social do país, permanecendo, em grande medida, as grandes disparidades regionais.

O Plano de Metas iniciou o processo de modernização da economia nacional e lançou as bases da industrialização por substituição de importações. que se intensificou nos anos posteriores. Criou também as infra-estruturas físicas que propiciaram a expansão territorial e econômica do país nas décadas de 1960 e 70. A construção de Brasília e das rodovias Belém-Brasília, Cuiabá – Porto Velho, Brasília -Belo Horizonte-Rio de Janeiro e São Paulo-Goiânia estabeleceram uma nova malha de circulação, essencial para viabilizar o projeto desenvolvimentista e tiveram também um papel importante na indução do crescimento populacional nas áreas do interior do país, bem como no adensamento e na reestruturação da rede urbana (JATOBÁ, 2006).

2.1.2 | Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1972/1974)

2.1.2.1 - Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade

O plano de desenvolvimento mais importante após o Plano de Metas foi o I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND que se desenvolveu durante o Governo Médici entre os anos de 1972 e 1974 e iniciou a série de planos nacionais desenvolvimentistas do período de governo militar brasileiro.

O I PND teve como objetivo a execução de grandes obras de infra-estrutura, ligadas aos transportes, corredores de exportação e telecomunicações, dando prosseguimento à expansão capitalista e a reestruturação territorial nacional iniciadas pelo Plano de Metas. Com ele inaugura-se a fase econômica conhecida como “milagre brasileiro”, caracterizado por um período com altas taxas de crescimento econômico , grande influxo de capitais externos e continuação da política de substituição de importações.

Ao largo de poucos anos os investimentos do Estado brasileiro associado ao capital privado promoveram a criação de um parque industrial até então inexistente, voltado para a produção de bens de consumo durável e bens intermediários.

Antecedentes: escala mundial e nacional

A inserção do Brasil à nova realidade econômica produzida pela sua incorporação ao modelo de acumulação intensiva transformou radicalmente o perfil da produção manufatureira nacional. Acentua-se o deslocamento da produção para os países da periferia do capitalismo. No plano internacional o desenvolvimentismo atinge seu auge nos países do capitalismo periféricos nesse período (JATOBÁ, 2006).

Entre o Plano de Metas e o I PND algumas outras experiências de planejamento existiram no país, dentre as quais se destaca o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social elaborado por Celso Furtado para o período de 1961 a 1964, quando ministro do Planejamento no governo do Presidente João Goulart. Este plano, embora tivesse um caráter desenvolvimentista, buscava prioritariamente a contenção da inflação e a introdução das chamadas “reformas de base”. Entretanto, encontrou resistência da classe empresarial e de setores conservadores, gerando a crise política que desencadeou o golpe militar de 1964. Não sendo completada a sua implantação, suas ações tiveram pouca repercussão na estruturação do território nacional.

Deve ser mencionado também o Programa de Integração Nacional (PIN), criado pelo Decreto Lei nº 1106 de 16 de junho de 1970, que tinha como objetivo financiar obras de infra-estrutura no Nordeste e na Amazônia, sendo a primeira delas a construção das rodovias Transamazônica (BR-030) e Cuiabá-Santarém (BR-163), promovendo a integração econômica e territorial dessas duas regiões. Na prática o PIN deu início à programação de obras que prosseguiu com o I PND.

Condicionantes econômicos (estrutura produtiva; capacidade de investimento)

A crise econômica do início da década de 1960 foi contornada e o país voltou a receber investimentos externos, retomando o crescimento econômico que em 1968 atinge a taxa anual de 9,3%, com uma expansão industrial de 15,5%. (BNDES, 2002). Entre os anos de 1967 e 1973, o país cresceu a uma taxa média de 11% ao ano em um período em que a economia mundial já apresentava sinais de crescimento decrescente. O esgotamento do modelo fordista começa a se acentuar e desemboca na crise do petróleo de 1973.

O período pós-1964 é o que mais se caracteriza na fase desenvolvimentista pela aplicação de instrumentos de planejamento econômico, que atendiam ao plano de expansão do capital no país iniciado no Plano de Metas. A inserção do Brasil no capitalismo moderno teve como um dos seus instrumentos o planejamento estatal, que foi de importância capital na legitimização da ação do Estado brasileiro segundo a lógica do estamento burocrático weberiano (BURSZTYN, 1990, p. 64).

Condicionantes sociais (população, emprego e renda)

A industrialização promovida pelo Plano de Metas iniciou uma modificação na estrutura social brasileira. Aliada à mecanização da produção agrícola e às políticas públicas de desestímulo à fixação no meio rural, ela atraiu grandes massas de populações do campo para a cidade. A urbanização acelerada gerou alguns benefícios sociais para a população migrante, como o acesso aos serviços e às oportunidades urbanas traduzidas em índices como o da redução da mortalidade infantil. No entanto, o crescimento econômico desencadeado pela industrialização não conseguiu absorver a toda massa de migrantes urbanos e cresceram a pobreza e as áreas informais de habitação nas grandes aglomerações urbanas. A cidade atraiu os pobres do campo e os transformou em pobres urbanos. No outro extremo social, o surgimento de uma classe média urbana com maior poder aquisitivo foi favorecido pelo processo de concentração de renda e se refletiu no aumento da segregação socioespacial (JATOBÁ, 2006).

Condicionantes político-ideológicos

Ideologicamente o I PND mantém e aprofunda o ideal desenvolvimentista iniciado no Plano de Metas. O autoritarismo militar e a propaganda governamental ufanista deram o suporte ideológico para o planejamento tipicamente centralizador que caracterizou os Planos Nacionais de Desenvolvimento. No campo político a forte restrição das liberdades políticas, cujo marco é a decretação do Ato Institucional nº 5 em 1968, inibe reações contrárias à implantação de grandes projetos geradores de impactos sociais e ambientais de grande magnitude. O “modelo brasileiro” de desenvolvimento teve o objetivo de transformar o Brasil em uma nação desenvolvida no espaço de uma década, criando uma economia dinâmica e competitiva e divulgando imagens de progresso e prosperidade social. Embora economicamente os objetivos propostos tenham sido alcançados, com relação à democracia social e econômica os objetivos declarados e divulgados pela propaganda oficial escamotearam os resultados negativos do plano: acentuação da concentração de renda, benefícios ao capital estrangeiro e aumento da dívida externa (JATOBÁ, 2006).

Condicionantes institucionais e legais (competências, conexões e aparato *)

O I PND, assim como a sistemática de elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento foi criada pelo Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969, com as alterações introduzidas pelo Ato Complementar nº 76, de 21 de outubro de 1969. Os PNDs tinham duração igual à do mandato do Presidente da República e eram documentos públicos encaminhados ao Congresso Nacional junto com o Orçamento anual. Deviam traduzir em termos financeiros, todos os objetivos, diretrizes, programas e projetos a serem desenvolvidos no período trienal correspondente (BRASIL, 2005).

Condicionantes relativos ao quadro natural

No plano internacional o ambientalismo começava a ganhar destaque. No início da década de 1970, as preocupações com os limites ambientais do desenvolvimento econômico ganharam força nos países desenvolvidos com a realização em 1972 da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente em Estocolmo, que repercutiu os resultados da reunião do Clube de Roma e do Relatório Meadows (*The Limits to Growth*). O Brasil, na contra-mão dessa tendência, manifestou-se oficialmente contrário a imposições de limitações ambientais ao seu desenvolvimento econômico e à tese do “crescimento zero”, uma espécie de moratória ao crescimento econômico mundial que atingia diretamente os países em desenvolvimento.

A partir de 1973 a questão ambiental começou timidamente a figurar nas preocupações governamentais, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente- SEMA, vinculada ao Ministério do Interior. Embora possa ser visto como um ato contraditório, em vista da opção desenvolvimentista do governo, a criação da SEMA marca o início de um período de crescimento intensivo do aparato institucional ambiental brasileiro (JATOBÁ, 2006).

Padrão de uso e ocupação do território: configuração e tendências*

O contexto territorial em que se realizou o I PND foi decorrente dos planos de desenvolvimento anteriores. A abertura de rodovias federais, estabelecendo uma nova malha de circulação nacional, promovida no Plano de Metas, foi essencial para viabilizar o projeto desenvolvimentista teve um papel importante na reestruturação e crescimento da rede urbana.

As principais fontes de financiamento do I PND foram as agências financeiras da União (BNDE, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal) e as instituições financeiras multilaterais e do mercado internacional de capitais (ALMEIDA, 2004).

2.1.2.2 - Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

No âmbito do I PND foram elaborados os planos e iniciadas as grandes obras públicas de infra-estrutura, como a ponte Rio-Niterói, a rodovia Transamazônica, as hidrelétricas de Três Marias, Tucuruí e Itaipu e a primeira central nuclear brasileira em Angra dos Reis – Angra I. Também foram executados programas que compreendiam a expansão da siderurgia, o setor petroquímico, os corredores de exportação, a construção naval, a mineração e as comunicações. Foi fomentado o desenvolvimento científico-tecnológico voltado à formação de recursos humanos e desenvolvimento de novas tecnologias (ALMEIDA, 2004).

Dentre as ações de desenvolvimento urbano destaca-se a criação das primeiras Regiões Metropolitanas em 1973. Por meio da Lei Complementar Federal nº14 de 8/06/1973 foram estabelecidas as R.M de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. Em 01/07/1974, pela Lei Complementar 20, foi criada a R.M do Rio de Janeiro.

A ocupação da fronteira amazônica teve um papel importante no ordenamento territorial produzido pelo I PND. No projeto geopolítico da modernização conservadora brasileira, a ocupação do “vazio demográfico” da Amazônia visava atender a dois objetivos básicos, representados pelo binômio segurança - desenvolvimento. A propaganda governamental cunhou o slogan “integrar para não entregar” que traduzia esta intenção. Do ponto de vista da garantia da soberania nacional buscava-se ocupar uma vasta região inexplorada e com baixíssima densidade demográfica e, ao mesmo tempo, desarticular focos de pressão política pela reforma agrária, motivados por conflitos de terra em uma área de grande concentração da propriedade fundiária. A Amazônia absorveu os pequenos agricultores nordestinos expulsos pela modernização da agricultura e com isso aliviou a tensão social criada e a pressão migratória para as capitais (JATOBÁ, 2006).

A construção da rodovia Transamazônica (BR-230), inaugurada em 1972, e os projetos de colonização agropecuária do Instituto de Colonização Agrária - Incra deflagraram os grandes movimentos migratórios vindos principalmente do Nordeste que respondiam à solução simultânea preconizada pelo próprio Presidente Médici para o duplo problema dos “homens sem terra do Nordeste e da terra sem homens da Amazônia”¹¹. Becker e Egler (1992, p. 101) sustentam que a ocupação da Amazônia evitou a reforma agrária, cuja necessidade se tornava mais evidente em razão da modernização da agricultura e da conseqüente liberação de força de trabalho. Empurrando pequenos produtores para o interior e encorajando a migração para a Amazônia de populações pobres do Nordeste e

¹¹ Transcrição de trecho de MÉDICI, E.G. A Verdadeira Paz. Imprensa Nacional. 1970 apud SKIDMORE (1988, p.145).

que inchavam as grandes metrópoles, a estratégia governamental permitiu também a reprodução da estrutura latifundiária arcaica (JATOBÁ, 2006).

O I PND reforçou a implantação de pólos de crescimento na Amazônia, interligados entre si e ao resto do país por uma ampla rede viária, de telecomunicações, energética e urbana. Esse arcabouço territorial constituiu a “malha programada”, definida por Becker (1982) como um conjunto de programas e planos governamentais que criaram as condições necessárias para a instalação na Amazônia de grandes empresas nacionais e transnacionais (BECKER, 1982; BECKER, 2005).

A política de implantação de pólos de desenvolvimento na Amazônia, resultou em rápidas e profundas transformações no território, na sociedade e no meio ambiente amazônicos. Os Grandes Projetos provocaram desequilíbrios ambientais em um ecossistema frágil e de baixa resiliência e capacidade de recuperação e desequilíbrios sociais em uma sociedade isolada em sua pobreza e estrutura cultural tradicional.

Papel estratégico do território*

O projeto do nacional desenvolvimentismo, impulsionado pelo I PND, promoveu uma grande expansão da base territorial da economia nacional alicerçado no crescimento e modernização da agricultura e na implantação de grandes projetos de infra-estrutura em apoio à industrialização. Estes dois fatores geraram atração de investimentos externos e fortes movimentos migratórios para as regiões de fronteira (JATOBÁ, 2006).

O novo padrão territorial tinha como elementos estruturadores a grande expansão da malha rodoviária e os pólos de atração criados pelos projetos agropecuários e infra-estruturais de grande escala. A criação e o adensamento de núcleos urbanos na área de influência desses projetos foi um dos resultados mais evidentes desse processo, que se caracterizou também por uma disparidade evidente entre a melhoria da infra-estrutura econômica e a permanência e acentuação da precária infra-estrutura social do país, a despeito de crescimento econômico pontual em áreas deprimidas (JATOBÁ, 2006).

Papel estratégico da ação governamental* e agentes oprimados

A modernização conservadora caracterizou-se por uma forte presença do Estado nos programas e obras. A iniciativa privada, no entanto, foi a maior beneficiária dos investimentos públicos. O capital internacional, por meio de instituições financeiras multilaterais como o Banco Mundial e pela captação de recursos financeiros no mercado internacional de capitais teve uma participação decisiva no financiamento dos projetos e obras do I PND. A participação de organismos da sociedade civil no I PND foi muito restrita em função do planejamento centralizador e do regime político autoritário.

2.1.2.3 - Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território

Embora se possa condenar a distribuição desigual dos benefícios econômicos do nacional desenvolvimentismo, não se pode deixar de reconhecer, por outro lado, a modernização operada na estrutura econômico produtiva do país. O que estava em jogo era a continuidade do projeto de construção do Estado nacional e a manutenção da posição do

país na ordem econômica internacional diante de um ambiente de acirrada competição, ainda que isto tenha se efetivado com altos custos sociais (JATOBÁ, 2006).

Os pólos de desenvolvimento ligaram territorialmente a Amazônia diretamente ao mercado internacional, antes mesmo de integrá-la completamente ao território nacional. Os pólos de desenvolvimento se tornaram enclaves, ilhas de modernidade em um vasto território de pobreza e atraso que não recebeu os benefícios prometidos pela propaganda ideológica do progresso (JATOBÁ, 2006).

A industrialização nacional concentrada fortemente no sudeste e sul do país, onde a estrutura econômica e social historicamente construídas reuniam as condições mais adequadas, começa a se expandir para outras regiões do país. No início da década de 1970, o Nordeste e a Amazônia, regiões deprimidas economicamente foram eleitas como áreas prioritárias para o planejamento regional. O vasto território, praticamente inabitado da Amazônia e suas inexploradas riquezas naturais tornaram-se alvo da política estatal de desenvolvimento. A estratégia de desbravamento da fronteira através da implantação de projetos de colonização agrária junto a estradas recém abertas atingiu o objetivo de rápida ocupação humana da região, permitindo a formação de um exército de reserva de mão-de-obra para os grandes projetos que ali se iniciaram na década de 1970. A implantação pelo Estado de uma “malha programada” de estradas, cidades, energia e telecomunicações completou a infra-estrutura necessária para instalação de Grandes Projetos na Amazônia (JATOBÁ, 2006).

2.1.3 II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975/1979)

2.1.3.1 - Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade

O II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, formulado para o período de 1975-1979, durante o governo Geisel, traduziu a continuidade da ideologia desenvolvimentista mesmo diante da crise internacional que já afetava a economia nacional. Por esse motivo o período que correspondeu à aplicação do II PND é conhecido como a “marcha forçada”, por manter altos níveis de investimento estatal apesar da recessão econômica mundial que se iniciara com a crise do petróleo em 1973.

O II PND, segundo Becker e Egler (1992, p. 95), foi o mais importante esforço de planejamento governamental desde o Plano de Metas na promoção de mudanças estruturais na economia e na formulação de um programa de projeção do país como uma potência emergente. Seu principal objetivo foi a transformação da base de produção de bens de consumo durável para bens industriais intermediários e bens de capital, o que correspondeu a última fase do processo de industrialização por substituição de importações no país. Visava também o fortalecimento das empresas nacionais; a industrialização liderada pela produção de bens de capital; uma crescente autonomia tecnológica; o incentivo à formação de conglomerados financeiros e uma melhoria das relações comerciais externas buscando maior independência da economia nacional, de modo a tirar partido da crise internacional.

Antecedentes: escala mundial

Apesar da recessão global que já vinha sendo configurada desde a década de 1960 e se instalou fortemente após 1973, um grupo de países do setor periférico do capitalismo,

integrado por Brasil, México, Índia, China e os novos países industrializados do Sudeste Asiático (NICs) continuou obtendo altas taxas de crescimento econômico até 1982. Além da descentralização da produção fabril das multinacionais contribuíram para isso os créditos abundantes ofertados por bancos internacionais a esses países e uma série de condições internas específicas. O processo era sustentado por crescente endividamento externo e forte intervencionismo estatal (JATOBÁ, 2006).

Condicionantes econômicos (estrutura produtiva; capacidade de investimento)

No aspecto econômico o governo Geisel enfrentou logo no seu início os efeitos do choque do petróleo. Com a triplicação do preço do petróleo pela Opep – Organização dos Países Exportadores de Petróleo o Brasil, que importava 80% do seu consumo, viu elevarem-se enormemente as despesas com a importação, afetando a balança comercial. Para bancar a alta conta com as importações o governo teve que recorrer a empréstimos externos e à redução de suas reservas cambiais. Em 1974 a dívida interna líquida do país praticamente dobrou, passando de 6,2 bilhões de dólares para 11,9 bilhões de dólares. O crescimento econômico, contudo, continuou alto com uma taxa de 9,5%. A contrapartida negativa foi a elevação da taxa de inflação de 15,7% ao ano para 34,5% ao ano. Começa a ocorrer, também, um declínio no crescimento da atividade industrial, mas o principal efeito se deu na balança comercial. Contrapondo-se a um crescimento de 28,2% nas exportações houve um brutal aumento de 104% nas importações que passaram nesse ano de 6,2 bilhões de dólares para 12,6 bilhões de dólares. Os déficits foram cobertos pelo aumento em 56,5 % do fluxo de capitais e pelo uso de parte das reservas cambiais externas (SKIDMORE, 1988, p. 178-180).

Não se pode deixar de frisar, contudo, que a despeito da vontade política no prosseguimento da marcha desenvolvimentista, foram essenciais para a sua viabilidade a oferta de créditos externos, basicamente oriundos dos petrodólares, abundantes em razão da valorização do preço do petróleo. Sem possibilidade de aplicação interna dos lucros obtidos com a venda do petróleo, os países da Opep disponibilizavam o excedente no mercado financeiro. Como os países desenvolvidos estavam em fase de retração econômica, esse dinheiro se transformava em crédito a juros baixos para os países em desenvolvimento. As empresas estatais foram as maiores tomadoras dos empréstimos externos, gerando o grande endividamento do Estado brasileiro, que se refletiu na crise da década de 1980 (JATOBÁ, 2006).

Condicionantes sociais (população, emprego e renda)

No âmbito urbano, o II PND defrontou-se com a situação inédita na história brasileira até aquele momento, de uma população urbana maior do que a população rural. Em 1960 45% da população estava nas cidades, em 1970 este percentual já era de 55,8%.

A explosão demográfica ocorreu principalmente nas metrópoles nacionais de Rio de Janeiro e São Paulo (a população da cidade de São Paulo cresceu 38,7% entre as décadas de 1960 e 1970), mas também nas metrópoles regionais e em cidades de porte médio. Em 1970, 44% da população brasileira moravam em cidades de 250 mil a dois milhões de habitantes. Pelo menos metade desse crescimento populacional urbano devia-se a migrações para regiões de concentração do desenvolvimento industrial. A estratégia do II PND, descentralizando os investimentos em pólos de desenvolvimento regionais

buscava conter a pressão urbana sobre o eixo Rio-São Paulo e reforçar as metrópoles regionais e as cidades de porte médio. O discurso da descentralização industrial foi utilizado como instrumento de redução de desigualdades regionais (AZEVEDO, 2002).

Condicionantes político-ideológicos

No plano ideológico, não há dúvida de que o II PND insere-se no contexto do nacional-desenvolvimentismo, mas ressalta-se que a decisão governamental de manter o ritmo de crescimento econômico dos anos do “milagre econômico” contrariava a tendência neoliberal que já começava a manifestar-se no nível internacional. Para Mantega (1997), contribuiu para isto a figura centralizadora do presidente Geisel, que tomou para si o comando das grandes decisões estratégicas do Governo, ocupando, inclusive, a presidência do Conselho de Desenvolvimento Econômico. Se por um lado, esta postura facilitou o pragmatismo e a uniformidade de algumas decisões de investimento, por outro lado, pode ter sido a responsável por projetos megalomânicos e bastante questionáveis, como o Programa Nuclear, a Ferrovia do Aço e outros tantos que foram realizados no II PND.

No plano político, Geisel dá início ao processo conhecido como Abertura, que caracteriza a fase de transição da ditadura militar para a fase democrática que irá se iniciar em 1985 com a Nova República. Simbolicamente seu ato político mais importante foi a revogação do AI-5 – Ato Institucional Nº 5, instrumento de exceção que dava amplos poderes políticos ao presidente. A Abertura, contudo, deveria ser “lenta e gradual” como conceituava o próprio governo e a redemocratização do País só ocorre efetivamente em 1985 com a posse do primeiro presidente civil, após 21 anos do período governamental militar.

Condicionantes institucionais e legais (competências, conexões e aparato *)

Em 1974 foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico, diretamente vinculado à Presidência da República. O CDE era um órgão consultivo para a formulação e a implementação da estratégia de desenvolvimento econômico. O CDE foi instituído com a participação das pastas da Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura e Interior, além da Secretaria de Planejamento (Seplan) na função de secretaria geral. Ao lado do Conselho de Segurança Nacional (CSN), o CDE tornou-se a mais importante instância decisória na administração federal entre 1974 e 1979. Este arranjo institucional permitiu uma centralização decisória administrativa maior do que a que vigorou no Governo Médici, quando houve maior descentralização entre os ministérios, o que acomodava uma base maior de interesses, mas dificultou a coordenação para a implantação do projeto estratégico do “Brasil Grande” (PINTO, 2004).

Em função da magnitude dos projetos implantados, basicamente na área da indústria pesada (petroquímica, hidroeletricidade, siderurgia e transportes), estes tiveram que ser executados diretamente pelo Estado, o que ampliou consideravelmente o número e a importância das empresas estatais na administração pública.

Estruturação e tendências gerais de uso e ocupação do território

No plano territorial, a expansão da malha infra-estrutural nacional já ocorrida no Plano de Metas e no I PND tem continuidade com o II PND. Depois da crise de 1973, contudo, há uma mudança na estratégia governamental, que deixa de atuar no nível macro-regional para centrar esforços no nível sub-regional através da implantação de pólos de desenvolvimento, segundo a teoria do economista François Perroux. Esta estratégia se adequa melhor ao modelo de organização territorial do regime autoritário, na medida que cria espaços privilegiados para a acumulação capitalista, interligando-os, através de redes de infra-estrutura, aos circuitos nacionais e internacionais de fluxos financeiros e mercantis (BECKER e EGLER, 1992, p. 100).

A despeito da vontade política no prosseguimento da marcha desenvolvimentista, foram essenciais para a sua viabilidade a oferta de créditos externos, basicamente oriundos dos petrodólares, abundantes em razão da valorização do preço do petróleo. Sem possibilidade de aplicação interna dos lucros obtidos com a venda do petróleo, os países da Opep disponibilizavam o excedente no mercado financeiro. Como os países desenvolvidos estavam em fase de retração econômica, esse dinheiro se transformava em crédito a juros baixos para os países em desenvolvimento. As empresas estatais foram as maiores tomadoras dos empréstimos externos, gerando o grande endividamento do Estado brasileiro, que se refletiu na crise da década de 1980 (JATOBÁ, 2006).

2.1.3.2 - Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

No investimento industrial foram privilegiados dois setores: insumos básicos e bens de capital. No setor de insumos básicos destacaram-se as indústrias siderúrgica, química/petroquímica e de papel e celulose. No de bens de capital, a produção de máquinas e equipamentos e de material de transporte. Enquanto os investimentos na siderurgia e na indústria química/petroquímica visavam a substituição de importações, os investimentos na ampliação do setor industrial de papel e celulose tinham como objetivo aumentar e sofisticar as exportações. A produção de máquinas e equipamentos visava atender a demanda de ampliação das plantas industriais e a produção de material de transporte a demanda de ampliação da infra-estrutura logística. (PINTO, 2004).

Uma das principais ações propostas pelo II PND foi a expansão da exportação de matérias primas industriais como celulose, ferro, aço e alumínio por meio de gigantescos investimentos na forma de *join ventures* entre o Estado, as corporações transnacionais e o capital privado nacional. Esta estratégia se aliava à da criação de pólos de desenvolvimento descentralizados com a implantação de Grandes Projetos como o Porto de Itaqui (Maranhão), Projeto Grande Carajás (Pará), Complexo de Fertilizantes do Nordeste, Complexo Mineral Petroquímico Regional (eixo Salvador-Aracaju-Maceió), Pólo Petroquímico de Camaçari (Bahia), III Pólo Petroquímico (Rio Grande do Sul) e outros. Para o planejamento desses projetos e o controle de setores estratégico, como os da exploração mineral, energia, telecomunicações, aeroespacial, petroquímica, oceanografia e armamentos, empresas estatais foram criadas e modernizadas, fortalecendo o núcleo tecno-burocrático do governo. De 1970 a 1976 o número de empresas estatais federais dobrou e no final dos anos 1970 o setor público era responsável por 40% da formação do capital bruto do país (BECKER e EGLER, 1992, p. 89-96).

No aspecto ambiental, apesar do II PND já incorporar preocupações com o controle da poluição industrial e a preservação do meio ambiente, houve poucos avanços nas políticas ambientais efetivas até 1980. Somente neste ano foi instituída a Lei 6803/80 que

estabelecia diretrizes para o zoneamento industrial e exigia medidas de controle da poluição ambiental. Esta lei, motivada pela crescente poluição ambiental nos distritos industriais do Sudeste, foi pioneira no país em exigir o licenciamento ambiental para a implantação, operação e ampliação de estabelecimentos industriais e a obrigatoriedade de estudos de avaliação de impactos ambientais para áreas industriais.

A criação de Unidades de Conservação também teve um bom impulso após a criação da SEMA- Secretaria Especial de Meio Ambiente em 1973. Foi aprovado o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros e foram criadas as categorias de Estação Ecológica e Área de Proteção Ambiental – APA. Foram ainda decretadas um número considerável de reservas ecológicas, reservas biológicas, estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e áreas de relevante interesse ecológico.

Escala macrorregional

A Amazônia continuou sendo um território chave para a expansão desenvolvimentista no II PND. Iniciado em 1975, II Plano de Desenvolvimento Amazônico – PDAM II, que integrava o II PND, previa a implantação, por meio do Poloamazônia - Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia, de 15 pólos de desenvolvimento econômico na Amazônia. Projetos de colonização agrária de pequena escala que não tiveram bom resultado no I Plano de Desenvolvimento Amazônico – PDAM I foram desincentivados e em seu lugar foram privilegiados os investimentos na infra-estrutura de transportes e comunicações para facilitar o acesso ao território e aos seus recursos. Para atrair o mercado internacional nova ênfase foi dada aos grandes projetos agropecuários e de exploração mineral e florestal (DOMASK, 1997, p.195).

Conforme Becker e Egler, (1992, p. 101), atendidos os objetivos imediatos de uma rápida ocupação humana, que aliviavam a tensão social no Nordeste e cumpriam os ditames da doutrina da Segurança Nacional, podia-se iniciar a segunda fase do projeto geopolítico da fronteira amazônica. Na estratégia governamental de reorientar a política regional, antes executada por agências burocráticas convencionais, para a implantação de pólos de desenvolvimento em sub-regiões estratégicas, a Amazônia recebe diretamente alguns dos maiores empreendimentos dessa fase e se torna a região chave para promover o equilíbrio geopolítico interno e externo. Sua integração territorial e econômica promove ao mesmo tempo uma solução para as tensões sociais da periferia e para a expansão capitalista do centro, servindo igualmente para melhorar a posição brasileira na América do Sul (JATOBÁ, 2006).

Segundo Mantega (1997), mesmo os empresários que se beneficiaram e tornaram-se grandes graças às benesses do governo, deram sustentação política ao Plano, embora este estivesse claramente comprometido com os interesses das classes dominantes brasileiras. Muitos analistas vêem o II PND como um produto do planejamento de gabinete, centralizador e autoritário, como o governo que o gerou. Não houve e nem poderia haver a participação e o apoio da sociedade.

2.1.3.3 - Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território

O II PND completou o ciclo de industrialização e modernização nacional iniciado com o Plano de Metas e que prosseguiu com o I PND. O modelo exportador continuou sendo privilegiado e a diversificação da produção manufatureira, bem como a abertura de novos

mercados determinaram uma forte presença do Brasil no comércio exterior, consolidando uma tendência que se mantém até os tempos atuais. Apesar da crise econômica interna, as exportações se expandiram gerando riquezas em setores localizados da economia. A implantação de pólos de desenvolvimento gerou algum dinamismo econômico em áreas localizadas, mas com projetos voltados prioritariamente para o mercado externo (JATOBÁ, 2006).

Mantega (1997) considera o II PND o mais amplo programa de intervenção estatal aplicado no país, transformando o parque industrial brasileiro com a implantação de um pólo de insumos básicos e de bens de capital. Por envolver projetos de longa maturação, seus efeitos na estruturação da base produtiva nacional e no desempenho exportador só começaram a ser mais bem avaliados a partir de meados da década de 1980 (PINTO, 2004).

Uma boa avaliação dos resultados positivos do II PND na economia não é unanimidade entre pesquisadores. Muitos analistas o consideram um programa megalomaniaco que, subestimando o impacto interno da crise mundial, acabou por contribuir para a crise econômica que se abateu no país no início da década de 1980. Mantega (1997) defende que o II PND não piorou a situação da dívida brasileira, pois o reforço da política de substituição de importações e o aumento das exportações, de fato, reduziram a vulnerabilidade externa do país.

A modernização dolorosa do país, como a designa Becker (1990b, p. 187), deixou uma conta alta a ser paga. Primeiro por aqueles que sofreram diretamente as consequências danosas dos projetos nos seus locais de implantação. Depois pela grande massa da população brasileira que sofreu os efeitos da crise econômica que se seguiu, onde um dos principais fatores foi o endividamento externo (JATOBÁ, 2006).

Os pólos de desenvolvimento não tiveram o poder irradiador que poderiam ter, pois seus objetivos principais estavam centrados para fora do país: aumentar as exportações transferindo aos países do centro as matérias primas minerais beneficiadas para o seu parque fabril sem o ônus dos impactos ambientais e sociais que ficavam na periferia. Nem mesmo as divisas geradas pela exportação eram empregadas nas regiões produtoras, pois eram destinadas, em sua maior parte, ao pagamento da dívida contraída para a realização dos próprios investimentos que ajudavam a pagá-la agora. Fechava-se assim um círculo, onde os benefícios extraídos do empreendimento, fossem eles os produtos exportados ou os juros dos empréstimos, eram quase que exclusivamente destinados ao exterior, embora todo esforço de implantação e administração dos projetos e os impactos negativos continuassem sendo nacional (JATOBÁ, 2006).

A política de implantação de pólos de desenvolvimento na Amazônia, resultou em rápidas e profundas transformações no território, na sociedade e no meio ambiente amazônicos. Os Grandes Projetos provocaram desequilíbrios ambientais em um ecossistema frágil e de baixa resiliência e capacidade de recuperação e desequilíbrios sociais em uma sociedade isolada em sua pobreza e estrutura cultural tradicional. Além disso, ligaram territorialmente a Amazônia diretamente ao mercado internacional, antes mesmo de integrá-la completamente ao território nacional. Os pólos de desenvolvimento se tornaram enclaves, ilhas de modernidade em um vasto território de pobreza e atraso que não recebeu os benefícios prometidos pela propaganda ideológica do progresso (JATOBÁ, 2006).

Tendências na estrutura e dinâmica territorial

O II PND consolidou a estratégia de expansão e organização do território brasileiro em função da lógica da geopolítica, o que já vinha sendo feito desde o Plano de Metas e também no I PND. A ocupação da Amazônia desempenhou o principal papel nessa estratégia. A sua incorporação ao território nacional significou a expansão e a modernização da economia interna ligando-a à economia internacional e estendendo o poder do Estado sobre um espaço praticamente desocupado. A integração territorial cumpriu a função de legitimar o Estado através da imagem ideologicamente construída do “Brasil Grande”, removendo os obstáculos materiais e ideologicamente contrários à expansão do capitalismo moderno no país (BECKER, EGLER, 1992, p. 98).

2.1.4 III Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1980/1985)

O III PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1986) pretendia ser uma continuidade do II PND, mas as dificuldades impostas pela crise econômica o transformaram em um documento mais retórico do que efetivo. O Plano se auto-definia como “acima de tudo um documento qualitativo” que evitou “fixar metas rígidas”. Apesar de reconhecer a existência de problemas como os da crise de energia, os desequilíbrios da balança de pagamento, o aumento crescente da dívida externa e a pressão inflacionária, o III PND era ideologicamente otimista. Tentando manter o espírito ufanista que caracterizou o período desenvolvimentista, anunciava que “um país em desenvolvimento com muitas potencialidades e problemas como o Brasil não poderia abrir mão do crescimento, não só em função das aspirações legítimas de grande prosperidade de seus cidadãos, mas também por conta do alto custo social da estagnação e do declínio”¹² (SKIDMORE, 1988, p. 216). A pregação ideológica do nacional-desenvolvimentismo já não funcionava mais e o III PND teve resultados bem inferiores a seus antecessores, encerrando com ele a fase dos grandes planos estatais.

2.1.4.1 - Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade

Antecedentes

O segundo choque do petróleo em 1979 e a elevação das taxas de juros no mercado internacional, que passaram de um patamar entre 1 a 2 % ao ano para 6% ao ano, marcam o início da recessão econômica que se acentuou nos primeiros anos da década de 1980, a chamada “década perdida” para os países latino-americanos. A estratégia de crescimento apoiada em financiamento externo, que definiu o período desenvolvimentista nos países do capitalismo periférico, encontra grandes dificuldades para se manter.

O Brasil e os demais países latino-americanos são submetidos a condições draconianas para obtenção de empréstimos, muitas vezes só para pagar os serviços da dívida e tornam-se grandes exportadores de capital.

Condicionantes econômicos (estrutura produtiva; capacidade de investimento)

¹² Transcrição livre de trechos do III PND (Presidência da República. Secretaria de Planejamento. Brasília. 1981) citados por Skidmore (1988).

As taxas de crescimento declinaram rapidamente enquanto a inflação batia recordes históricos a cada ano. Entre 1979 e 1983 o PIB passa de 6,8% a 5,0% negativos e a inflação anual de 77% a 223,8%, a mais alta da história brasileira até aquela data. Em 1981 a dívida externa atingiu 64,4 bilhões de dólares e o pagamento de juros, sete bilhões de dólares, correspondentes a 65% do valor das exportações.

Em 1983, a indústria e o comércio tiveram desempenhos negativos de 7,9% e de 4,4 respectivamente. Pela primeira vez o Brasil teve que se render à política ortodoxa do FMI, reduzindo drasticamente os investimentos públicos, a disponibilidade de crédito, os subsídios oficiais e os salários. Houve uma redução brusca na atividade econômica atingindo fortemente setores como os da construção, comunicações e transportes, altamente dependentes dos investimentos públicos (SKIDMORE, 1988, p. 236-240; BECKER, EGLER, 1992, p. 170).

Mesmo diante da crise econômica externa e interna, as exportações continuaram crescendo e os resultados da balança comercial eram favoráveis. Os superávits passaram de 1,6 bilhões de dólares em 1981 para 6,5 bilhões de dólares em 1983 e 13,1 bilhões de dólares em 1984. Esses resultados foram ajudados também pela grande redução nas importações em razão da recessão econômica (SKIDMORE, 1988, p. 254).

A diversificação das exportações e uma política externa pragmática¹³ e eficiente permitiram ampliar as relações comerciais com os parceiros tradicionais, EUA - Estados Unidos da América e Europa e abrir novos mercados na América do Sul, África, Ásia e Oriente Médio. O grande crescimento das exportações, especialmente de manufaturas, associado à industrialização crescente consolidaram a posição do Brasil como potência regional na América do Sul (JATOBÁ, 2006).

A área de plantio de cana-de-açúcar para produção de álcool carburante se expandiu rapidamente em função dos incentivos governamentais ao Pro-Alcool, que visavam reduzir as necessidades de importação de petróleo. A maior expansão do plantio de cana-de-açúcar concentrou-se no Estado de São Paulo.

Condicionantes político-ideológicos

O período abrangido pelo III PND ainda é caracterizado pela ideologia desenvolvimentista, embora em sua fase descendente.

Em 1979 assume a presidência o general João Batista Figueiredo que permanece até o ano de 1984. O seu período de governo marca o ocaso da ditadura militar e uma irreversível caminhada para a redemocratização do país. Nele emerge um forte movimento sindical metalúrgico na região industrial de São Paulo liderado por Lula e a resistência contra o regime militar se fortalece em vários setores da sociedade civil. A repreensão autoritária, embora ainda resistente na facção mais dura do governo, passa a ser mais abertamente questionada e perde força. O crescimento do movimento grevista, acentuado pela crise econômica e pela política de achatamento salarial, obriga o governo a mediar acordos trabalhistas entre patrões e empregados que criam obrigações mútuas à parte da legislação oficial (JATOBÁ, 2006).

¹³ O chamado “pragmatismo responsável” da política externa brasileira consistiu em reduzir a grande dependência comercial em relação aos EUA e estabelecer relações comerciais com uma gama variada de países, independente de questões ideológicas. Acordos comerciais com a China, com o Oriente Médio e com a Alemanha no Programa nuclear brasileiro foram frutos dessa política (BECKER, EGLER, 1992).

Em 1979 é o criado o Partido dos Trabalhadores – PT, que reuniu representantes do novo sindicalismo, da igreja progressista, intelectuais de esquerda e militantes de partidos e facções políticas socialistas e comunistas até então clandestinos. As eleições diretas para governadores em 1982, as primeiras desde 1965, fortalecem a oposição política, ainda abrigada majoritariamente no Partido do Movimento Democrática Brasileiro - PMDB. No âmbito sócio-político, diante das dificuldades políticas e econômicas e da crescente tensão social o autoritarismo começa a perder força para a negociação.

Condicionantes relativos ao quadro natural

Apesar dos avanços na legislação ambiental brasileira (edição da Política Nacional de Meio Ambiente - Lei 6938/81) a sua aplicação efetiva ainda era bastante incipiente e restrita a área com grande concentração industrial e altos índices de poluição atmosférica, como Cubatão.

A Lei 6938/81 estabeleceu a obrigatoriedade de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores e a exigência de elaboração de Estudos de Impacto Ambiental – EIA/RIMA para tipos específicos de empreendimentos. Mas a aplicação do instrumento do EIA/RIMA só veio ocorrer, de fato, em 1986 com a aprovação da Resolução CONAMA 001/86.

Outros avanços importantes da Lei 6938/81 foram a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA e do órgão colegiado a ele associado, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Não se pode deixar de destacar que a Lei 6938/81 foi o primeiro instrumento legal a considerar a necessidade de conciliação do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e que o CONAMA era uma estrutura atípica na estrutura centralizadora do setor público do governo militar, pouco aberta à participação da sociedade civil (BURSTYN, 1993, p. 5)

Padrão de uso e ocupação do território: configuração e tendências*

Embora perdendo força a partir do início da década de 1980, a ideologia do nacional-desenvolvimentismo ainda mostrou-se forte nas ações de expansão territorial. Como defendem Becker e Egler (1992, p. 84), a integração territorial foi um recurso ideológico do Estado autoritário para expandir o controle sobre o território nacional e dissimular políticas seletivas no aspecto social e espacial.

2.1.4.2 - Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

O III PND envolveu muito mais políticas públicas de ajuste econômico do que políticas desenvolvimentistas. Os Grandes Projetos do III PND são basicamente continuação dos projetos iniciados no II PND. No aspecto produtivo foram priorizado a agroindústria para exportação e a geração de fontes alternativas de energia com maior apoio ao Pro-Álcool.

Em função da política de exportações, o investimento na expansão da produção agrícola foi estimulado por crédito, melhoramento tecnológico e uma política cambial de desvalorização progressiva do cruzeiro em relação ao dólar.

A área de plantio de cana-de-açúcar para produção de álcool carburante se expandiu rapidamente em função dos incentivos governamentais ao Pro-Álcool, que visavam reduzir as necessidades de importação de petróleo. A maior parte da área plantada estava concentrada no Estado de São Paulo.

Os Grandes Projetos realizados no âmbito dos I e II PND na região amazônica deixaram uma herança de grandes impactos ambientais. Alguns destes projetos, que tiveram continuidade no período do III PND, mantiveram o percurso da degradação ambiental, como o Polonoroeste e o Programa Grande Carajás.

O Polonoroeste- Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil, foi desenvolvido dentro do III Plano de Desenvolvimento Amazônico III (1980-84) e previa o asfaltamento da rodovia Cuiabá – Porto Velho – Rio Branco (BR 364) cuja construção iniciou-se no governo Juscelino Kubitschek. Foi um dos maiores projetos financiados pelo Banco Mundial à época e previa também o estabelecimento de três grandes assentamentos agrícolas e o desenvolvimento de um programa de saúde (DOMASK, 1997, p.156-157).O objetivo inicial era aproveitar um corredor viário já existente e criar assentamentos agrícolas relativamente auto-suficientes promovendo uma ocupação que pretendia ser ordenada. Os resultados esperados não ocorreram e as consequências ambientais foram desastrosas (JATOBÁ, 2006).

O Polonoroeste gerou um grande impacto ambiental em função do desmatamento acelerado induzido pelos programas de colonização agrícola que atraíram meio milhão de pessoas para a região de Rondônia, aumentando em 10 vezes a área desmatada do Estado. Além disso, houve invasão de áreas indígenas e unidades de conservação e um grande impacto na saúde pública pela proliferação de doenças tropicais como a malária (DOMASK, 1997, p.156-157).

Outro grande projeto do PDAM III foi o Programa Grande Carajás – PCG, iniciado no começo da década de 1980. O PCG traduzia a estratégia espacial para a Amazônia ainda dentro da perspectiva econômica da “marcha forçada”, que caracterizou o II PND. Era um gigantesco projeto de exploração mineral, o maior projeto de desenvolvimento integrado do mundo, capaz de sustentar o crescimento econômico do país a partir das exportações. O Programa Grande Carajás gerou impactos sociais e ecológicos decorrentes de seus múltiplos empreendimentos.

O Brasil passa a recorrer sistematicamente ao FMI – Fundo Monetário Internacional após 1982, em função do programa de estabilização econômica, que teve suas regras impostas por este organismo internacional. Entre 1983 e 1984 o país submeteu ao FMI sete Cartas de Intenção, evidenciando um crescente monitoramento da política econômica interna brasileira.

2.1.4.3 - Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território

O III PND fechou o ciclo desenvolvimentista iniciado no Plano de Metas e acelerado nos I e II PND. Os impactos territoriais positivos desse processo, quais sejam a de criar áreas de dinamismo econômico desconcentradas dos grandes centros, permanecem durante a primeira metade da década de 1980 em função da continuidade de alguns dos grandes projetos iniciados na década de 1970 (JATOBÁ, 2006).

Os investimentos públicos, mesmo que em escalada descendente, privilegiaram as regiões Norte e Nordeste em razão da permanência dos grandes projetos ligados à base de recursos naturais, localizados nestas regiões por razões geopolíticas e decisões macroeconômicas. Por outro lado, alianças políticas regionais levaram a uma concentração desses investimentos em regiões periféricas, principalmente no Nordeste (IPEA, 2002).

Os benefícios econômicos gerados pelo período desenvolvimentista não conseguiram reduzir efetivamente as desigualdades regionais e locais. No final do período os investimentos produtivos com apoio do Estado começam a ser desencorajados pelas tendências econômicas, sendo privilegiada em seu lugar a especulação financeira que imperou nos anos seguintes. Fechava-se definitivamente o ciclo de prosperidade econômica do país e abria-se uma nova etapa na economia e na história brasileira (JATOBÁ, 2006).

Tendências na estrutura e dinâmica territorial

O III PND marca a transição do período desenvolvimentista para o período neoliberal. Corresponde a uma fase econômica onde se combinam alta inflação e baixo crescimento; crise na balança de pagamentos; corte de crédito interno e elevação acentuada das dívidas públicas interna e externa. O Estado se enfraquece em termos fiscais e financeiros, o que compromete os investimentos públicos. A ênfase econômica se desloca da órbita do desenvolvimento para a da conjuntura. No aspecto produtivo, a indústria em geral se debilita e crescem mais os setores agroindustriais exportadores, de mineração e energia, em função da produção de álcool a partir da can-de-açúcar (CANO, 2005, p. 280).

No aspecto territorial, a redução simultânea da ação do Estado no plano regional e dos investimentos industriais privados desacelerou o processo de desconcentração que marcaram o período entre 1970 e 1985 (CANO, 2005, p. 280).

2.2 Experiências nacionais do período neoliberal (1986-2003)

2.2.1 Plano Plurianual - PPA (1996/1999)

O Plano Plurianual - PPA (1996/1999), conhecido como programa Brasil em Ação, foi o primeiro Plano de Desenvolvimento da Nova República, formulado durante o primeiro período governamental de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O intervalo entre o final do III PND (1980/1985) e o início da implantação do Brasil em Ação em 1996 foi marcado por transformações profundas nas economias mundial e nacional e define o encerramento definitivo do período desenvolvimentista no final do III PND e a passagem para o modelo neoliberal. Politicamente este período se inicia com a posse do primeiro presidente civil após 30 anos de ditadura militar, inaugurando a chamada “Nova República”.

No aspecto territorial, concluem-se os grandes projetos desenvolvimentistas e interrompe-se o processo de desconcentração industrial. As crises econômica e social intensificam os problemas urbanos, com grande expansão das áreas informais. A ascensão da agroindústria intensifica a urbanização nas áreas de modernização agrícola associada a

complexos agroindustriais. As desigualdades intra e inter urbanas se aguçam e a relação urbano-rural se modifica. Pequenos centros urbanos e mesmo áreas rurais ligados à produção agroindustrial adquirem padrão elevado de desenvolvimento e integração às redes de produção, comunicação e transportes. Em contrapartida em grandes e médios centros urbanos cresce o contingente populacional submetido a condições de precariedade social e urbana. A competição entre cidades intensifica as desigualdades locais.

O programa Brasil em Ação significou a retomada do planejamento estatal após mais de uma década da inexistência de ações de desenvolvimento estruturalmente planejadas pelo estado brasileiro. Foram condições básicas para a sua viabilidade política e econômica, a estabilização monetária, a democratização política e a posse de um novo presidente após o tumultuado processo de *impeachment* de Fernando Collor e retorno dos investimentos estrangeiros no país (GALVÃO e BRANDÃO, 2003).

A proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – Enids, que teve sua formulação básica a partir do PPA 1996/1999, foi estimular “a formulação de uma estratégia de desenvolvimento que incorpore a dimensão espacial como variável endógena, indo além das políticas regionais de natureza compensatória” (ABLAS, 2003, p. 196)

2.2.1.1 Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade

Antecedentes

No plano internacional a década de 1980 foi de intensificação das transformações econômicas, sociais e políticas que definiriam o panorama mundial no final do século XX e início do novo milênio. O declínio do fordismo, como modelo de acumulação, engendrou o surgimento de novas relações de produção, consumo e trabalho que buscavam perpetuar o capitalismo e superar mais uma de suas crises cíclicas.

O contexto socioeconômico internacional refletido no país depois da segunda metade da década de 1980 não permitiu a manutenção do nacional-desenvolvimentismo, que já não conseguia responder às necessidades de flexibilização requeridas pelo novo modelo econômico da acumulação flexível.

Os fluxos de investimento direto estrangeiro para os países da periferia capitalista, que estavam interrompidos desde a década de 1980, começaram a retornar ao país na mesma época de implantação do Plano Real, atingindo volumes extraordinários, em função da alta atratividade da remuneração oferecida ao capital investido (GALVÃO e BRANDÃO, 2003).

Condicionantes econômicos (estrutura produtiva; capacidade de investimento)

O Governo Sarney (1985-1990), primeiro da “Nova República”, herdou do governo Figueiredo um grande déficit público que tentou combater inicialmente com medidas de austeridade fiscal e administrativa. Em 1986 foi implantado o primeiro de uma série de planos de estabilização econômica, o Plano Cruzado. Com índices insustentáveis de inflação, o governo implantou um programa de desindexação da economia que congelou preços e salários por um ano e mudou a moeda de Cruzeiro para Cruzado. Eliminou-se a

correção monetária, criou-se o IPC – Índice de Preços ao Consumidor e institui-se o seguro-desemprego.

Houve euforia política e social e uma explosão de consumo que teve como conseqüências uma crise de desabastecimento provocada pelos empresários, a cobrança de ágio para aquisição de produtos e o retorno da inflação, reprimida por decreto. O interesse eleitoral adiou a decretação do Plano Cruzado II, que liberou os preços dos produtos e serviços e elevou subitamente o preço dos combustíveis e das tarifas públicas, provocando nova onda inflacionária e a decretação da moratória da dívida externa em 1987. A persistência da inflação provocou nova sucessão de Ministros da Fazenda e planos econômicos (Planos Bresser I e II de 1987 e Plano Verão de 1989) que não tiveram êxito. Entre fevereiro de 1989 e fevereiro de 1990, a inflação atingiu 2.751%. Ocorriam simultaneamente, uma profunda crise econômica, os mais altos índices de inflação da história do país, um brusco estancamento nos investimentos públicos e privados e o esgotamento da capacidade financeira do Estado (JATOBÁ, 2006).

No Governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) foi lançado o Plano Collor, estruturado em um gigantesco e inédito confisco monetário, congelamento temporário de preços e salários e reformulação dos índices de correção monetária para combater a hiperinflação. Collor também adotou medidas para a redução do Estado com a demissão de funcionários públicos e a extinção de autarquias, fundações e empresas públicas. Para completar seu choque neoliberal expôs a economia interna à competição internacional, reduzindo drasticamente as alíquotas de importação e facilitando a entrada de capitais externos no país (JATOBÁ, 2006).

O modelo de acumulação flexível, introduzido efetivamente no país por Collor, foi mantido no Governo Itamar Franco (1992-1994). No final do Governo Itamar Franco foi lançado o Plano Real, o sexto plano de estabilização econômica implantado desde o Governo Sarney e o primeiro que conseguiu enfim controlar a inflação e estancar parcialmente a crise recessiva. O Plano Real promoveu nova troca monetária com a adoção do Real, moeda forte, que nasceu com paridade de valor com o dólar americano. No início do Plano, a importação de bens de capital e matérias-primas se tornou mais barata, houve pequena melhoria no poder aquisitivo da população, principalmente no extrato mais pobre, e o consumo foi reaquecido, com o aumento das compras a crédito, restabelecendo o crescimento econômico, embora em taxas ainda bem inferiores às da década de 1970. O Plano Real se ancorou na disponibilidade de capitais internacionais e na manutenção da política de câmbio fixo durante os seus primeiros anos. Apesar do êxito da estabilidade monetária gerou como conseqüências negativas o crescimento acelerado da dívida pública interna, a elevação da taxa básica de juros da economia - Selic e a exposição das empresas nacionais à competição externa que acarretou em falências, aumento do desemprego e maior concentração de renda nos anos subseqüentes (JATOBÁ, 2006).

A crise do Estado também foi a crise do planejamento estatal. Os grandes Planos de desenvolvimento nacional desapareceram depois da segunda metade da década de 1980. O planejamento governamental do desenvolvimento só foi retomado a partir do final da década de 1990, quando as condições de estabilidade econômica propiciaram planejar a retomada dos investimentos estatais (JATOBÁ, 2006).

Condicionantes sociais (população, emprego e renda)

A falta de investimento em infra-estrutura social se refletiu na explosão de conflitos no campo e nas cidades. O crescimento da massa de excluídos resultou em aumento da violência urbana, ocupações irregulares, crime organizado, poder paralelo ao Estado, insalubridade e caos urbano. No campo acirraram-se os embates fundiários entre sem-terras, fazendeiros, posseiros, índios, garimpeiros e seringueiros (JATOBÁ, 2006).

Movimentos de resistência social foram gerados nas periferias urbanas das grandes capitais, mas também em áreas afastadas geograficamente do poder central onde o Estado, apesar da multiplicidade de agências governamentais utilizadas para cooptar as oligarquias locais, foi incapaz de conter a insatisfação da população excluída e atender as demandas locais, o que resultou em conflitos localizados, expressos em movimentos sociais baseados territorialmente (BECKER, EGLER, 1992, p. 154).

Nos seus primeiros meses de implantação do Plano Real houve retomada da atividade industrial e ganhos reais de salário para as camadas mais pobres da população. Alguns setores da economia foram beneficiados, enquanto outros tiveram que se adaptar ao novo modelo econômico flexível. Os bons resultados econômicos iniciais do Plano Real, contudo, foram sendo suplantados pelas frágeis condições macroeconômicas do país que o expuseram a crises sucessivas. As conseqüências sociais dessas crises econômicas foram anulando os ganhos de renda dos primeiros anos do Plano e agravando a crise social brasileira.

Condicionantes político-ideológicos

No Brasil, o ano de 1985 teve um significado especial com a eleição, ainda pela via indireta, do primeiro presidente civil desde 1960. O fim da ditadura militar chegou com o Governo Figueiredo sofrendo os efeitos da insatisfação popular causada pela pior crise econômica no país em 50 anos. O estatismo burocrático autoritário, que aliado ao capital privado sustentou o crescimento econômico nacional nas décadas de 1960 e 70, já não funcionava na nova realidade da economia-mundo. A crise econômica evidenciou o afastamento do autoritarismo militar, excessivamente centralizador, das bases populares e mesmo da classe média, que já não podiam ser iludidas com a propaganda ideológica ufanista que prosperou na época do “milagre” (JATOBÁ, 2006).

A transição político-ideológica do desenvolvimentismo para o neoliberalismo foi penosa para as relações entre o Estado e o capital privado nacional. A modernização conservadora viciou o Estado e o empresariado em um modelo onde as benesses públicas eram um instrumento de cooptação dos grupos dominantes, que por sua vez se utilizavam do Estado para financiar seus investimentos e socializar seus eventuais prejuízos em um capitalismo sem risco. Mas a crise do capitalismo tardio implantado pelo fordismo periférico na América Latina colocou em xeque esse modelo, que criou um poderoso setor de produção de bens no país, mas não teve fôlego para financiar bens de capital e intermediários que garantissem a sua reprodução. Não só o Estado viu esgotar-se sua capacidade de financiamento do setor privado, como também o setor financeiro nacional não estava preparado para fornecer crédito para investimentos de longo prazo. Os bancos brasileiros se adaptaram a um contexto de alta inflação e se acostumaram a obter grandes margens de lucro em operações de curto e curtíssimo prazo. As tentativas de capturar recursos através de poupança interna falharam, parcialmente em função da disponibilidade de amplos recursos externos na década de 1970 que faziam dos bancos brasileiros simplesmente intermediários do sistema financeiro internacional, reciclando fundos para o mercado interno de capitais (BECKER, EGLER, 1992, p. 169-172).

Essa situação produziu um contexto ideológico nacional conflituoso, onde as mudanças na economia obrigavam a uma forçosa adaptação do empresariado à nova realidade competitiva da acumulação flexível sem poder contar com o amparo de um Estado debilitado financeiramente. A redefinição do papel do Estado, que antes assumia a função de empreendedor e principal agente econômico financiador do capital, leva a perda do seu poder de intervenção, compromete sua aliança com o capital privado e enseja tensões políticas e econômicas. Sem poder atender ao capital, o Estado tampouco conseguiu aliviar as tensões sociais que cresceram com a crise econômica (JATOBÁ, 2006).

A crise político-ideológica se acirrou quando o capital privado exigiu que o Estado, que não mais podia bancar o modelo de crescimento capitalista sem risco no novo regime de acumulação, privatizasse o capital social investido nas empresas públicas. Essa medida atendia, ao mesmo tempo, ao receituário de reformas neoliberais que exigia que o Estado abrisse mão de sua função empreendedora, reduzindo suas dimensões e a redução do déficit público. Permaneceu sem resolver, porém, a questão de como financiar a expansão dos serviços básicos necessários para manter o ritmo de crescimento econômico, bem como atender as demandas sociais crescentes e melhorar a distribuição de renda, funções básicas do Estado (BECKER, EGLER, 1992, p. 174).

Condicionantes institucionais e legais (competências, conexões e aparato *)

Apesar da influência ainda marcante dos setores conservadores oriundos do período militar no Governo Sarney, algumas importantes conquistas democráticas foram conseguidas: a) a aprovação das eleições diretas para Presidente da República; b) a extensão do direito do voto aos analfabetos e aos menores de 16 anos, incorporando um contingente eleitoral de 80 milhões de pessoas, 76,9 % das quais com domicílio urbano e 50,6% com rendimentos de até um salário mínimo; c) a legalização de todos os partidos políticos que cumprissem um mínimo de requisitos legais, que ampliou muito o leque partidário e tirou da clandestinidade partidos como o PCB – Partido Comunista Brasileiro e PC do B - Partido Comunista do Brasil d) a restauração das eleições diretas para prefeito em 1985. Outros instrumentos autoritários, entretanto, não foram modificados como a Lei de Imprensa, a Lei de Segurança Nacional e o Decreto 1077 da censura prévia. A convocação da Assembléia Nacional Constituinte com uma participação expressiva de parlamentares de oposição, eleitos em 1985, resultou em uma nova Constituição com forte teor social. Na contramão da onda liberal que já se impunha no cenário mundial, a Constituição de 1988, visando atender as demandas sociais reprimidas no período ditatorial, tabelou juro e reforçou as conquistas sociais do Estado do Bem Estar, ao mesmo tempo em que reduziu a capacidade estatal de gerar e controlar fundos públicos para fazer frente a essas demandas (BECKER, EGLER, 1992, p. 166-7; SKIDMORE, 1988, p. 263-4).

A Constituição Federal de 1988, no intuito de retomar a prática de planejamento do período desenvolvimentista, instituiu o Plano Plurianual – PPA, como o principal instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro (BRASIL, 2004).

O esquema de planejamento formulado a partir da Constituição Federal de 1988 previa que Planos Nacionais, Regionais, Setoriais e de Ordenamento Territorial deveriam se ajustar ao PPA. Na prática faltou no texto constitucional a definição dos processos para a

formulação e implementação desses instrumentos de planejamento, que efetivamente não integraram o arranjo programático operacional estabelecido (GALVÃO e BRANDÃO, 2003).

O Plano Plurianual PPA 1996/1999 foi instituído pela Lei 9.276/96 e apresentou mudanças na sua estruturação, procurando integração dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento, a trilogia PPA –LDO-LOA, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais. A estabilidade monetária permitiu que o PPA 1996/1999 tivesse melhores condições de operacionalização do esquema proposto na Constituição de 1988.

2.2.1.2 - Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

O Programa “Brasil em Ação” se inspirou na experiência bem sucedida da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD, baseada na visão logística a partir da infra-estrutura de transporte, (especialmente ferrovias, portos, navegação de longo curso e de cabotagem) voltada especialmente às commodities minerais e agroindustriais, para propor investimentos na infra-estrutura econômica como instrumento de integração espacial. Aliando as experiências dos corredores de exportação com pólos de desenvolvimento, que haviam sido exitosas para política exportadora na década de 1980, o Programa “Brasil em Ação” lançou a idéia dos chamados Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento - Enids, cujo objetivo era minimizar os custos de transporte, de modo a reduzir a distância econômica, mais importantes que as distâncias físicas no mundo globalizado (JATOBÁ, 2006).

Os “eixos” foram concebidos em torno de grandes vias de penetração já existentes ou potenciais, com a idéia de explorar as potencialidades de áreas situadas ao longo das mesmas, por meio de projetos de infra-estrutura econômica, basicamente nas áreas de transporte, energia e telecomunicações. A infra-estrutura de transporte é o principal elemento definidor do eixo, que é visto como algo mais que uma via de penetração, mas como estruturador de uma região de planejamento¹⁴, onde se agregam as potencialidades produtivas e a estrutura definida pela rede urbana. Inspirado na teoria da polarização da escola francesa, a idéia era que, a partir de investimentos nos eixos se integrasse e desenvolvesse amplas porções territoriais ao longo dos mesmos (ABLAS, 2003).

A primeira formulação contemplava doze “eixos”, ainda sem uma caracterização muito homogênea. Os “eixos” cobriam praticamente todo o território nacional, com alguma concentração nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, mas alguns tiveram a sua viabilidade questionada quando vistos isoladamente (GALVÃO e BRANDÃO, 2003).

Alguns dos principais projetos previstos no programa “Brasil em Ação” foram:

Em transportes: a recuperação e pavimentação das rodovias BR 364 (Brasília-Acre) e BR 163 (Cuiabá-Santarém); a pavimentação das rodovias BR 174 (Manaus – Boa Vista), BR 319 (Porto Velho-Manaus); a implementação das hidrovias do Araguaia-Tocantins e do

¹⁴ Uma melhor formulação da “região de planejamento” dos “eixos” foi dada pelo trabalho do Consórcio Brasiliana : “região complementar definida a partir das projeções espaciais das relações sociais nas imediações das vias de transporte e cuja lógica se reflete na interação e na hierarquia dos seus assentamentos humanos” (Consórcio Brasiliana, 1988 apud GALVÃO e BRANDÃO, 2003).

Madeira; modernização do Porto de Suape; duplicação da Rodovia Fernão Dias (BR-381) ligando Belo Horizonte a São Paulo.

Em energia: O gasoduto Bolívia-Brasil; o gasoduto de Urucu; a linha de alta tensão conectando a usina hidrelétrica Tucuruí a Altamira e Itaituba; a duplicação da usina hidrelétrica Tucuruí, a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, construção de usinas hidrelétricas nos Rios Madeira e Tocantins.

A maior parte destes projetos foi incorporada pelo PPA 2000/2003, programa Avançar Brasil, por não ter sido concluído ou sequer iniciado.

Grande parte dos projetos mais importantes está localizada na Amazônia. Dos nove Eixos propostos, quatro estão ou interferem diretamente no território amazônico. Isto da conta da importância que a Amazônia ainda tem nos projetos de desenvolvimento do período neoliberal.

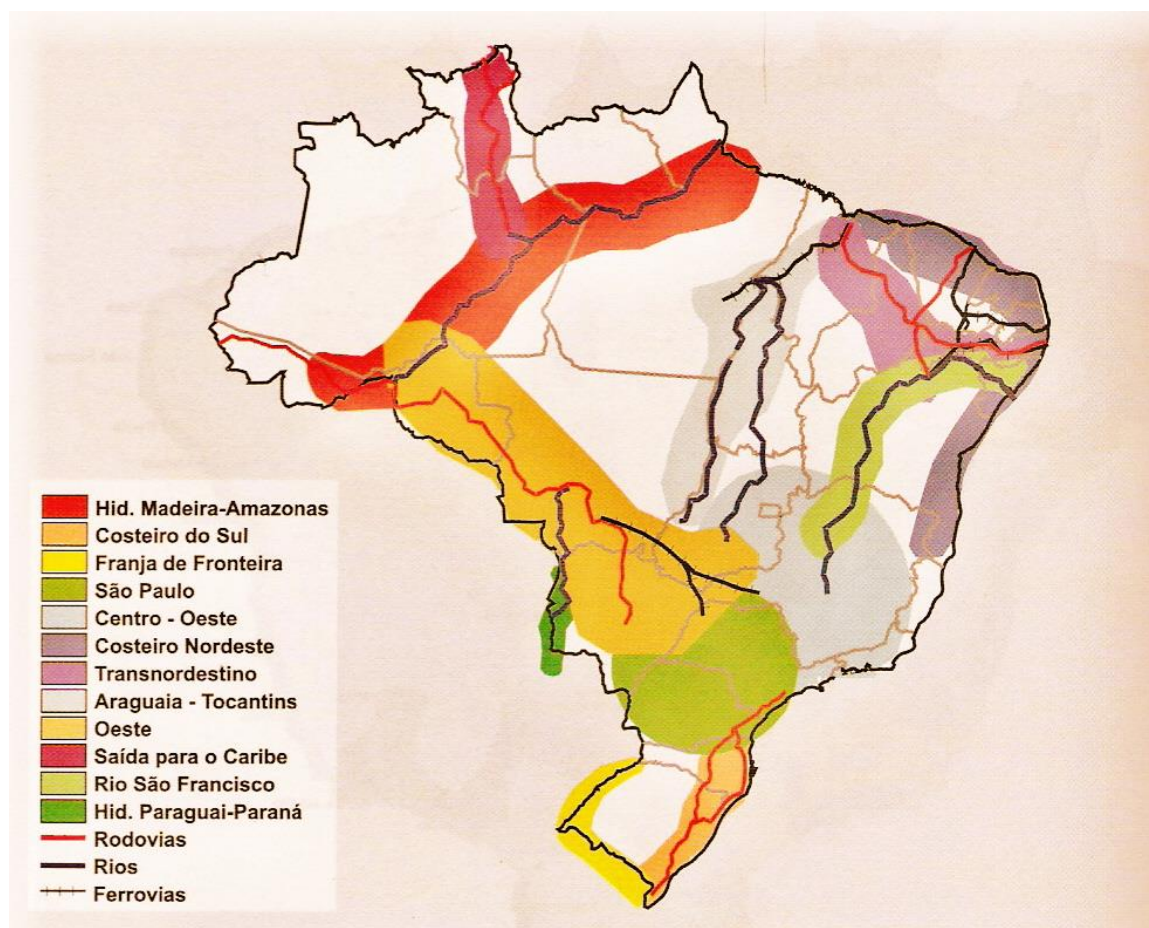


Fig 2.1 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – PPA 1996/1999
Fonte: GONÇALVES, BRANDÃO e GALVÃO, 2003 apud BNDES, 1997.

Além do Programa “Brasil em Ação”, desenvolvido por iniciativa do governo federal, embora com intenções descentralizadoras, merecem destaques duas experiências de planejamento com reatamento territorial que também se destacam no período do Estado Reformado: o Orçamento Participativo e o Zoneamento Ecológico-Econômico.

O Orçamento Participativo surge no âmbito municipal como alternativa política e de planejamento em decorrência de um conjunto de fatores: a) redução da capacidade de

investimentos do governo federal confrontada com a crescente demanda popular para resgate da “dívida social” acumulada no período desenvolvimentista; b) democratização política e maior poder reivindicador e de organização da sociedade civil; c) aumento das receitas municipais em função do incremento dos repasses da União a partir da Constituição de 1988 e da melhoria da eficiência dos mecanismos de arrecadação em alguns municípios.

Algumas experiências precursoras ocorrem entre o período de 1978-1982 em cidades como Lajes (SC), Boa Esperança (ES) e Piracicaba (SP), embora sem adotar a denominação “Orçamento Participativo” e com pouca repercussão. Entre 1989 e 1992, o Orçamento Participativo passa a ser uma marca das administrações municipais do Partido dos Trabalhadores – PT. São desta fase as experiências de Porto Alegre (RS), Santo André e Santos (SP), Ipatinga e Betim (MG). O sucesso político do Orçamento Participativo fez com que no período de 1993 a 2000 este fosse adotado por uma série de prefeituras, muitas, inclusive, não petistas. É deste período também a adoção da experiência no nível estadual nos Estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Acre e Amapá (PIRES, 2000).

O zoneamento como instrumento de planejamento e ordenador do uso e da ocupação territorial, visando o equilíbrio dos aspectos sociais, econômicos e ambientais já estava previsto na Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6938/81). Mas só em 1990 é criada a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE do Território Nacional, instituída pelo Decreto no 99.540/90. Inicialmente a abrangência do ZEE se limita à Amazônia Legal, com a implantação em 1991 do Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico para a Amazônia Legal – PZEEAL, cuja metodologia é consolidada em 1996 por meio de uma parceria entre a Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE, o Ministério do Meio Ambiente-MMA e o LAGET-UFRJ. Em 1999 a SAE é extinta e a coordenação nacional do ZEE passa para o MMA. Em 2000, o ZEE foi incluído no PPA 2000-2003, tendo continuidade no período a ser comentado no item 2.2.2 (BRASIL, 2006).

No campo econômico, além do Plano Real outras medidas típicas do receituário neoliberal, visando principalmente garantir o pagamento dos juros das dívidas externa e interna¹⁵, foram tomadas durante o primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), como:

- A privatização de empresas e de serviços públicos, com prioridade para os setores estratégicos para o mercado internacional, como os de telecomunicações, energia, siderurgia, mineração e concessões de exploração de petróleo;
- a reforma do Estado com transferência de patrimônio do setor público ao setor privado e o corte de benefícios sociais;
- a redução dos gastos e investimentos estatais combinados com aumento contínuo da carga tributária, de modo a obter superávits fiscais crescentes;
- o financiamento da dívida pública por meio da elevação de taxa juros;
- a desregulamentação de obrigações sociais e trabalhistas e a adoção de políticas sociais compensatórias, em substituição às políticas sociais de caráter universal;
- a manipulação das taxas de câmbio para incentivar exportações.

¹⁵ O Brasil se tornou um dos maiores devedores mundiais em termos absolutos (40 bilhões de dólares em 1979 para 112 bilhões de dólares em 1987) e a transferência de recursos externos entre 1983 e 1988 atingiu 4% do PIB. O país remeteu ao exterior 75,6 bilhões de dólares só para o pagamento de juros em 1988, recursos obtidos com os constantes aumentos nos superávits comerciais que cresceram de 1,2 bilhões de dólares em 1981 para 19,1 bilhões de dólares em 1988 (BECKER, EGLER, 1992, p. 170).

As políticas ambientais nacionais durante o período 1985- 1999 experimentaram uma fase de fortalecimento institucional, acompanhando a tendência internacional de valorização da questão ambiental e sua progressiva regulamentação. Em 1985 foi criado o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, posteriormente transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, para onde se transferiram as atribuições da Secretaria Especial de Meio Ambiente – Sema. Em 1988 a nova Constituição Federal dá uma relevância especial ao tema do meio ambiente, dedicando-lhe um capítulo específico. No entanto, somente em 1989 foi criado um órgão com maior autonomia e poder institucional, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama, resultado da fusão da Sema, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, Superintendência de Desenvolvimento da Borracha - Sudheva e Superintendência de Desenvolvimento da Pesca –Sudepe. Em 1990, no governo Collor, é criada a Semam – Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, a qual se subordinou o Ibama. O setor ambiental na esfera governamental cresce com o Ibama, que apesar da forma como se estruturou pela fusão de quatro órgãos de cultura, história e áreas de atuação diferentes, ganha relevância e visibilidade política e social, contrariando o movimento de redução do Estado que era vivenciado em outros setores governamentais (BURSZTYN, 1993).

Em 1992, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ficou conhecida como Rio-92. A década de 1990 marca a internalização nas decisões políticas da consciência da globalização dos problemas ambientais, desencadeando uma série de compromissos e acordos internacionais. No âmbito interno, a questão ambiental adquire uma relevância política nunca antes experimentada. A preservação da floresta amazônica passa a ser objeto de vários programas governamentais com financiamento externo, como o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PP-G7).

Em 1993 é criado o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Apesar dessa melhoria do aparato institucional ambiental, uma série de problemas estruturais comprometeu o bom funcionamento dos órgãos de meio ambiente nos anos seguintes. Alguns dos problemas enfrentados foram: a descontinuidade administrativa; a carência de recursos humanos qualificados e recursos materiais; as contradições entre o caráter horizontalizado e transdisciplinar das competências dos órgãos de meio ambiente e o aparato estatal, tradicionalmente verticalizado e setorial; irregularidades administrativas e corrupção. Em contrapartida, a legislação ambiental brasileira se fortaleceu e dispositivos jurídicos avançados foram introduzidos, como a responsabilidade criminal e a Ação Civil Pública de responsabilidade para as ações degradadoras do meio ambiente.

Em 1998 foi promulgada a Lei de Crimes Ambientais, Lei 9605/98, que aumentou o rigor das punições por danos ambientais e deu mais poderes aos agentes de fiscalização. Paralelamente, a atuação do Ministério Público, respaldada pelo amplo instrumental jurídico, tornou-se marcante nos processos de licenciamento e fiscalização ambiental. Contudo, a moderna legislação ambiental brasileira, digna de país de primeiro mundo, não se coaduna com a realidade social de país de terceiro mundo, o que tem implicado em constantes conflitos entre os poderes judiciário e executivo e ainda entre os setores produtivos e ambientalistas, situados tanto na esfera governamental como privada.

Diferente dos planos do período desenvolvimentista, onde o Governo federal era o investidor principal, o “Brasil em Ação” pressupõe o estabelecimento de parcerias para

execução dos seus projetos. Um nível de parceria é estabelecido no nível governamental, entre a União, os Estados e os municípios. O outro é a parceria entre o setor público e o setor privado. Segundo dados do Ministério do Planejamento (Brasil, 2000) a participação de capitais privados no programa “Brasil em Ação” atingiu 21,5%, um resultado inédito em investimentos conjuntos do Estado e da iniciativa privada, mas certamente ainda muito modestos para a expectativa governamental.

Os mecanismos e instrumentos não têm o caráter coercitivo dos planos do período desenvolvimentista, são predominantemente incitativos. O governo não mais define metas fixas e se põe a executá-las diretamente. Os investimentos estratégicos são mapeados, sinalizando aos agentes econômicos oportunidades de inversões. Desta forma, o planejamento não é exclusivo do governo, mas também tem a interferência do setor privado. Sem os recursos financeiros fartos, colocados à disposição do Estado no período desenvolvimentista, os investimentos públicos no período neoliberal passam a depender em sua maior monta dos agentes privados.

2.2.1.3 - Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território

Segundo Galvão e Brandão (2003), o PPA 1996/1999 teve o mérito de retomar a questão da espacialidade dos planos de desenvolvimento brasileiro. Esta diretriz foi fruto de um consenso existente nos quadros técnicos do governo de que era necessário responder a maior abertura comercial e competitiva da economia, proporcionada pela globalização, com uma estratégia organizada de desenvolvimento para o país.

Alguns dos empreendimentos concluídos do Programa “Brasil em Ação” tiveram o efeito multiplicador desejado e conseguiram gerar novos investimentos, segundo dados do Ministério do Planejamento (Brasil, 2000). Foram eles: o gasoduto Bolívia-Brasil, que gerou investimentos na construção de usinas termelétricas; a modernização do Porto de Suape, que permitiu a implantação de projetos nas áreas de serviços portuários, metalurgia, cerâmica, material cirúrgico, têxteis e embalagens; a duplicação da Rodovia Fernão Dias, que gerou investimentos no setor automobilístico.

A redução da capacidade de investimento do Estado e a conseqüente dependência dos investimentos privados para cumprir as metas estabelecidas no Programa “Brasil em Ação” limitaram o seu cumprimento. De 42 empreendimentos previstos inicialmente, que em 1999 foram ampliados para 58, só 25 foram concluídos. Conforme o Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento – MPO (BRASIL, 2000) foram investidos no programa Brasil em Ação R\$ 70,1 bilhões, sendo R\$ 22,1 bilhões em infra-estrutura e R\$ 43,6 bilhões na área social.

A estratégia territorial por trás da implantação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento é o seu poder indutor de desenvolvimento na região sob a influência de um eixo importante de transporte. Um exemplo disto pode ser dado pelo agrupamento de projetos ancorado ao gasoduto Bolívia-Brasil. O efeito sinérgico desse grande projeto está relacionado a possibilidade de induzir a instalação de usinas termoeletricas ao longo do seu curso e usinas hidrelétricas nas proximidades. A instalação de linhas de transmissão é outro elemento integrador de todo o agrupamento. O estudo que balizou a implantação dos eixos projetava um efeito desconcentrador no conjunto de projetos a serem implantados (ABLAS, 2003).

Os desequilíbrios socioeconômicos provocados pela crise do Estado na fase neoliberal se refletiram territorialmente. Minguaram os investimentos na “malha programada”¹⁶ implantada pelo poder estatal nas décadas de 1960 e 1970, para dar apoio à ocupação territorial e à expansão capitalista nas porções territoriais pouco integradas do país. O Estado assistiu a fragmentação do seu poder político, tanto pela incapacidade de atender as demandas sociais locais como pelo crescimento da autonomia das corporações empresariais, que passaram a assumir as suas funções na sua ausência, principalmente nas áreas mais afastadas do poder central (BECKER, EGLER, 1992, p. 168).

A partir da década de 1990 se intensificou o crescimento das cidades de porte médio e cidades pequenas. Nas áreas metropolitanas, apesar da redução do ritmo de crescimento demográfico, as áreas informais se expandiram fortemente. A segregação urbana tornou-se mais marcante com nítida diferença entre a qualidade urbana das áreas centrais e a precariedade urbana da periferia e dos enclaves de pobreza no tecido urbano – favelas, cortiços, invasões (JATOBÁ, 2006).

A expansão das favelas e periferias pobres propiciou o fortalecimento das organizações criminosas, que encontram nos guetos sociais um ambiente propício para instalação de suas bases e recrutamento de sua mão-de-obra. E se nestas áreas a organização criminosa estabelece uma espécie de governo paralelo, nas áreas longínquas, esquecidas ou sem condições de serem atendidas pelas instâncias governamentais, são as empresas públicas e privadas que assumem algumas funções básicas do Estado (JATOBÁ, 2006).

O Orçamento Participativo foi um instrumento utilizado por um número crescente de administrações municipais a partir de 1989, obtendo êxito no aumento da participação da sociedade civil nas decisões de planejamento urbano em alguns casos e sendo mais um elemento de *marketing* político em outros. O processo participatório, a despeito de seu poder mobilizador da sociedade, ainda sofre de limitações em uma sociedade tão desigual quanto a brasileira. Para Abers (apud Souza, 2001) a participação gera benefícios instrumentais para as políticas públicas, como o aumento da efetividade, promoção de consenso sobre as ações governamentais e acesso a informações sobre as necessidades da população. Por isso, passou a ser recomendada inclusive por organismos multilaterais, antes comprometidos com práticas de planejamento centralizador. O “participacionismo”, enquanto uma prática que se disseminou nas ações de planejamento público, embora tenha permitido uma maior participação dos segmentos populares nos processos decisórios, não garantiu a estes mesmos segmentos, entretanto, a autonomia para tomar decisões (SOUZA, 2001).

O Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE do Território Nacional, embora previsto na legislação desde 1981 e oficialmente instituído em 1990, não começou a se efetivar antes de 1991, mesmo assim de forma parcial com o Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico para a Amazônia Legal – PZEEAL. A própria metodologia do ZEE da Amazônia Legal só foi consolidada em 1996. A partir da inclusão do ZEE no PPA 2000-

¹⁶ Bertha Becker (2005, p. 26;) assim designada a malha de duplo controle - técnico e político – constituída pelas redes e conexões capazes de controlar fluxos e estoques no espaço territorial, nas quais as cidades são as bases logísticas. Este conceito se inspira no que Henri Lefebvre define com a produção do espaço pelo Estado por meio da construção logística do território nos seus aspectos físico-estrutural (redes viária, de transporte, de comunicações, energia e urbana) e político (normas, leis e hierarquias) para exercer o seu controle econômico e social. No caso da fronteira amazônica o objetivo estratégico foi conectar seus estoques de recursos naturais aos fluxos econômicos globais, manipulando ideologicamente a idéia da fronteira como espaço alternativo e de desenvolvimento equitativo.

2003 e do estabelecimento do Consórcio ZEE Brasil vários Estados da federação deram início a seus respectivos processos de zoneamento ecológico-econômico.

2.2.2 Plano Plurianual - PPA (2000/2003)

A continuidade do PPA 1996/1999, Programa “Brasil em Ação”, Programa “Avança Brasil”, denominação dada ao PPA 2000/2003. Com a mesma conceituação do programa anterior e baseado na mesma proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, o “Avança Brasil” diferenciou-se pelo ambicioso aumento do número de projetos estratégicos, que passaram de 42 inicialmente previstos no “Brasil em Ação” para 374¹⁷.

A ênfase dos investimentos ainda se concentrou na infra-estrutura econômica, com 61,4% dos recursos previstos, buscando-se a atração de capital privado, predominantemente internacional para a formação de parcerias.

Mantendo a tendência dos planos de desenvolvimento anteriores, os investimentos privilegiaram as porções territoriais mais dinâmicas e melhor integradas ao mercado internacional em detrimento da marginalização de vastas áreas tidas como não competitivas sob o aspecto econômico, o que fortaleceu a política de enclaves. Neste sentido, os Enids visaram, de fato, favorecer a política exportadora em consonância com as metas de superávits fiscais perseguidas pela política econômica. Um das regiões do país mais ameaçadas com grandes impactos com o Programa “Avança Brasil” foi a Amazônia.

2.2.2.1 - Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade

Antecedentes

O período de 1997 a 2001 foi marcado por grandes e sucessivas crises financeiras internacionais, como a crise do leste asiático (1997), a crise russa (1998), a própria crise cambial brasileira (1999) e a crise argentina (2001). As crises debilitaram ainda mais a economia brasileira, em função da fragilidade das suas condições macroeconômicas, particularmente quanto às contas externas e ao regime de câmbio.

A logística territorial determina o grau de competitividade entre regiões produtivas. Equipar os territórios é fundamental na facilitação dos fluxos, sejam eles de mercadorias, pessoas, dinheiro ou informação. O ordenamento territorial é determinante nos acordos de cooperação econômica que extrapolam fronteiras na busca de sinergia e otimização dos fluxos entre centros produtivos.

Condicionantes econômicos (estrutura produtiva; capacidade de investimento)

A política econômica no segundo mandato de FHC manteve as mesmas diretrizes do seu primeiro período de governo: manutenção da estabilidade econômica, controle inflacionário, ajuste fiscal, aumento da arrecadação, aplicação da Lei de

¹⁷ Inicialmente eram 365 programas que depois foram ampliados para 374.

Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000), elevadas taxas de juros reais, incentivos às exportações com aumento do volume exportado e a retomada de saldos positivos na balança comercial.

O conjunto dessas medidas visava, principalmente, honrar o pagamento dos juros das dívidas externa e interna. Em 2001 a dívida externa atingiu 238 bilhões de dólares com o pagamento de 42 bilhões de dólares só de juros. Suas conseqüências foram a redução da capacidade de investimento do Estado e das empresas privadas, bem como da capacidade de consumo e poupança da população assalariada, gerando estagnação econômica e elevação do desemprego. Depois de um crescimento de 5,9% em 1994 e de 4,2% em 1995, o crescimento do PIB decresceu para uma média de 3,0% entre 1996 e 1997 e caiu para 0,1% em 1998 e 0,8% em 1999, voltando a subir para 4,4% em 2000 e caindo novamente para 1,3% em 2001 e 1,9% em 2002. A relação dívida externa/PIB passou de 27,3% em 1994 para mais de 39% a partir de 1999, atingindo 57,4% em 2002. A taxa de desemprego que havia se reduzido rapidamente de 9,0% em julho/94 para 7,8% em dezembro de 1994 voltou a subir depois de forma oscilante terminando o ano de 2002 em 9,4% (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2005; DE PAULA, 2003).

O programa Avança Brasil definiu a meta de elevação das exportações para o valor de 100 bilhões de dólares até 2002. Em 1998 o volume exportado foi de 51 bilhões de dólares, mas em 2002 estava ainda bem abaixo desta meta, atingindo 61,7 bilhões de dólares e em 2003 chegou a 66 bilhões de dólares. No entanto, o saldo da balança comercial, que apresentava saldo negativo desde 1995, passou a mostrar uma tendência positiva a partir de 2001 atingindo seis bilhões de dólares em 2003.

Condicionantes sociais (população, emprego e renda)

No segundo período do Governo Fernando Henrique Cardoso, passada a euforia com o Plano Real, as conseqüências econômicas e sociais das medidas neoliberais não se refletiram em melhoria efetiva de vida para a maior parte da população. Houve redução percentual do contingente populacional de extrema pobreza, mas empobrecimento da população de renda média. Nos centros urbanos de médio e grande porte houve aumento da penúria social, traduzida em altos índices de desemprego e informalidade. Os investimentos do Estado nos setores produtivo e social reduziram-se progressivamente no momento em que se tornavam mais necessários.

Destaca-se o aumento extraordinário da captação de recursos financeiros externos que passa de uma média anual de 1 bilhão de dólares no período entre 1980/1994 para uma média de 30 bilhões de dólares anuais nos anos de 1999 e 2000. Para atrair os investimentos estrangeiros o governo empenha-se na redução do “custo Brasil”, eliminando as restrições ao capital financeiro internacional, quebrando monopólios de empresas estatais e desregulamentando os setores de energia, telecomunicações, petróleo e portos (SOUZA, 2003).

Para Cano (1998, apud SOUZA, 2003), a busca do governo pela redução do “custo Brasil” desestrutura parcialmente setores produtivos, aumenta a precarização do trabalho e implica em um “leilão nacional” pela doação de incentivos e subsídios para atrair investimentos estrangeiros.

Condicionantes político-ideológicos

A excelente repercussão política do Plano Real impulsionou a candidatura de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que venceu Luís Inácio Lula da Silva na eleição de 1994 e foi novamente reeleito em 1998. No segundo período de seu governo, no entanto, FHC perde prestígio político. Enfrenta dificuldades na aprovação de medidas do interesse do governo no congresso e tem sua popularidade gradativamente reduzida na medida em que se elevam o desemprego e a penúria social.

A política econômica, a despeito de seus efeitos positivos sobre a estabilização monetária, atração de capitais nacionais e aumento das exportações provocava reações negativas em vários setores da sociedade, em função da manutenção das altas taxas de juros, que inibem o crescimento da atividade produtiva e eleva o desemprego. Desde o empresariado nacional, endividado e impedido de fazer investimentos até os sindicatos trabalhistas e movimentos sociais há reações contrárias à política econômica, o que desgasta politicamente o governo.

Condicionantes institucionais e legais (competências, conexões e aparato *)

O Plano Plurianual - PPA (2000/2003) “Avança Brasil” foi instituído pela Lei 9989 de 21 de julho de 2000. A estrutura gerencial, que era o diferencial inovador no Programa “Brasil em Ação” tornou-se excessivamente burocrática no “Avança Brasil”, em função da ampliação exagerada do número de projetos sob a responsabilidade do governo federal, que segundo Bresser (2003) eram sintomáticas da “síndrome burocrática da racionalidade perfeita e abrangente” do Ministério do Planejamento.

Redes de infra-estrutura e redes imateriais existentes

As privatizações tiveram como um dos seus objetivos a melhoria e ampliação das redes de infra-estrutura de telecomunicações, energia e transportes. A despeito de ter havido, de fato, a expansão e modernização de redes de telecomunicação e investimentos privados em energia e transportes, ocorreu simultaneamente um encarecimento dos serviços públicos em níveis bem superiores aos das taxas de inflação. Ao melhoramento e universalização de alguns serviços públicos contrapôs-se um comprometimento orçamentário muito maior com despesas de energia, telecomunicações e outros serviços públicos para famílias e empresas, com reflexos nos níveis de endividamento e retração da atividade econômica.

Os investimentos previstos no PPA 2000/2003 foram da ordem de 228 bilhões de dólares até 2003. Parte dos recursos foi proveniente do orçamentos fiscal e da seguridade social. A maior parte dos investimentos, contudo, deveria vir da iniciativa privada, por meio de parcerias público-privadas. Estados e municípios deveriam participar com parte dos investimentos também.

2.2.2.2 - Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

O PPA 2000/2003 retomou os projetos do PPA 1996/1999 – “Brasil em Ação”, definindo um novo portfólio de megaprojetos. Os “eixos” formulados no PPA anterior de forma ainda vaga, foram melhor delimitados. Um ponto a destacar é o avanço do controle e do monitoramento das ações com a revalorização das metas físicas e sua relação com as

metas financeiras e a geração de indicadores de eficiência e gasto (GALVÃO e BRANDÃO, 2003).

No final do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso foi contratado um estudo de reformulação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – Enids, cujo executor foi o Consórcio Brasileira.

Os “eixos” que inicialmente eram em número de doze, foram redefinidos em nove eixos de integração e desenvolvimento, agrupados em quatro conjuntos de grandes espaços/regiões com vocações associadas. A seguir se apresentam as quatro regiões e nove eixos indicando em cada um a principal via de transporte estruturadora:

I - Região amazônica – biodiversidade e turismo ecológico

1. Madeira-Amazonas – hidrovia Madeira-Amazonas
2. Arco do Norte – ligação rodoviária pelas Guianas e Venezuela

II - Região Oeste – escoamento de produção agroindustrial de grãos e carne:

3. Araquuaia-Tocantins – hidrovia Araquuaia-Tocantins
4. Oeste – rodovias do Oeste brasileiro

III - Nordeste – turismo e focos de dinamismo regional:

5. Transnordestino- Ferrovia Transnordestina
6. São Francisco – Rio São Francisco

IV - Mercosul – extensão do núcleo industrial e terciário da economia brasileira visando integração com Mercosul:

7. Sudoeste – hidrovias Tiete e Paraná
8. Sul - rodovias do Sul
9. Sudeste – rede de comunicação rodoferroviária

Os projetos foram agregados em 57 grupos relevantes, cada qual encabeçado por um “projeto âncora”, definido como um projeto de grande porte e com certa autonomia em relação aos demais projetos do seu grupo.

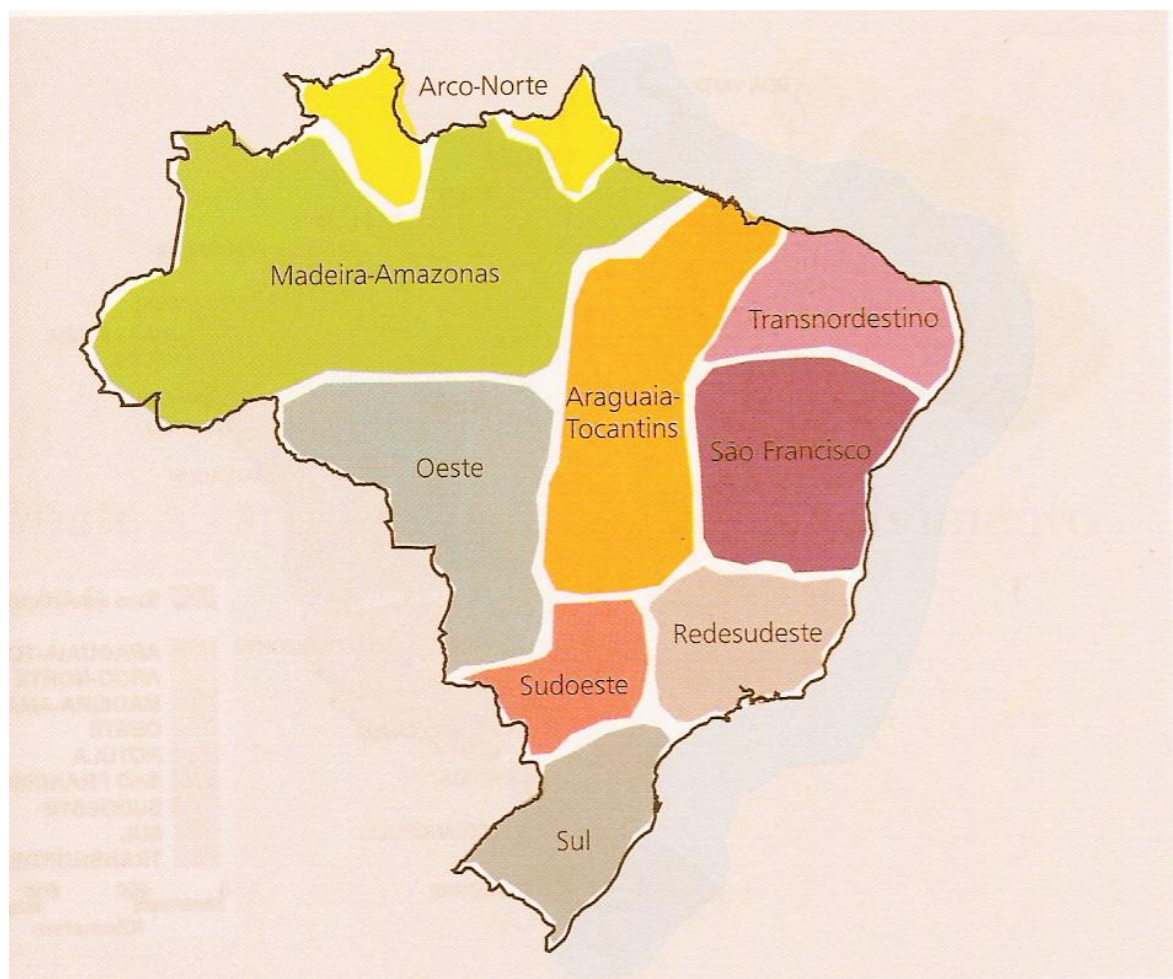


Fig 2.2 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – PPA 2000/2003.
Fonte: GONÇALVES, BRANDÃO e GALVÃO, 2003 apud BNDES, 1997

Uma análise do portfólio de investimentos previstos nos “eixos” revela que:

A distribuição dos investimentos¹⁸ no estudo do Consórcio Brasileira era a seguinte: Infra-estrutura econômica – 48%; Desenvolvimento Social – 44,2 %; Informação e conhecimento – 1,2%; Meio Ambiente – 6,7%(Consórcio Brasileira, 1988, apud GALVÃO e BRANDÃO, 2003).

Há uma predominância de investimentos no eixo Rede Sudeste (32%), que mesmo assim fica aquém da participação da Região Sudeste no PIB (52,3% em 1996). Evidencia-se aí a concentração de investimentos nas regiões onde eles já se concentram, contrariando objetivos declarados de desenvolvimento regional.

Há ênfase no desenvolvimento social nos eixos São Francisco e Transnordestino (61% e 56% do total, respectivamente) 48 % dos investimentos foram destinados à infra-estrutura econômica, 44% ao desenvolvimento social, 1,2% a informação e conhecimento e 6,7% a meio ambiente. Os Eixos que apresentaram maior percentual de investimentos em infra-estrutura econômica foram Madeira-Amazonas (55,9%), Araguaia-Tocantins (53,7%) e Sul (53,2%). A análise do portfólio de investimentos dos “eixos” por Galvão e Brandão (

¹⁸ No PPA 2000/2003 (apud SOUZA, 2003) a distribuição dos investimentos passou a ser: Infra-estrutura econômica – 61,41% (101,4 bilhões de dólares) ; Desenvolvimento Social – 32,16 % (52,1 bilhões de dólares); Informação e conhecimento – 0,98% (1,6 bilhões de dólares); Meio Ambiente – 5,45% (9 bilhões de dólares).

2003) conclui que manteve-se a tendência histórica à concentração econômica que sempre prevaleceu nos planos de desenvolvimento brasileiro.

O fortalecimento dos movimentos ambientalistas e da importância da questão ambiental dentro de setores específicos da máquina governamental e na sociedade civil mantém-se no segundo período governamental de Fernando Henrique Cardoso. Com isso, cresceram as resistências ambientais aos projetos previstos na proposta dos “eixos”, principalmente na Amazônia, onde estavam concentrados grande parte dos investimentos em grandes obras de infra-estrutura, como estradas, portos e hidrelétricas.

O viés ambiental das políticas públicas orientadas ao desenvolvimento local sustentável na Amazônia contrapôs-se aos projetos de grandes corredores de desenvolvimento dos “eixos”. O crescimento do ambientalismo e do empoderamento das comunidades locais definiram novas condições para implantação dos projetos de desenvolvimento econômico no país, especialmente na Amazônia (JATOBÁ, 2006).

O modelo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – Enids supunha uma ação do Estado não mais como executor direto dos empreendimentos, mas como indutor. Neste tipo de planejamento menos impositivo e mais indicativo “o estado não mais lidera o processo, que deve evoluir mediante a implementação de parcerias” (Consórcio Brasileira, 2000 apud GALVÃO e BRANDÃO, 2003).

As parcerias público-privado continuaram sendo a principal alavanca dos investimentos no Programa “Avança Brasil”. Apesar de desonerar o Estado de pesados investimentos, que este já não tem capacidade financeira para realizar, as parcerias público-privado atrelam o cumprimento de metas ao interesse do setor privado nos investimentos. Conseqüentemente, a maior atratividade que os projetos podem exercer nos investidores privados implica, na maior parte das vezes, em prejuízo dos interesses públicos.

O Programa Zoneamento Ecológico-Econômico- ZEE foi incorporado ao PPA 2000-2003, passando a fazer parte da estratégia de planejamento territorial nacional, juntamente com os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Conforme a Comissão Coordenadora do ZEE, afeta ao Ministério do Meio Ambiente, “o Programa ZEE tem por objetivo executar o zoneamento em diversas escalas de tratamento das informações e integrá-lo aos sistemas de planejamento em todos os níveis da administração pública”. Neste sentido, tem como finalidade “subsidiar as decisões de planejamento social, econômico e ambiental do desenvolvimento e do uso do território nacional em bases sustentáveis” BRASIL, 2006).

Em 2001, por meio do Decreto Federal de 28 /12/ 2001 é criado o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, denominado de Consórcio ZEE-Brasil , uma articulação institucional entre União e Estados para elaboração dos ZEEs estaduais. (BRASIL, 2006).

Segundo informações constantes no Relatório de 36 meses do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a área do território nacional sob zoneamento passou de 11% em 2002, para 23% em 2005 (BRASIL, 2005). Isto ocorreu em função da elaboração do ZEE de diversas unidades da federação, em parceria com o Governo Federal.

2.2.2.3 - Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território

A proposta dos “eixos” encontrou apoio em setores técnicos e políticos, tanto à esquerda como à direita, por recuperar a tradição das políticas de desenvolvimento a partir de grandes obras de infra-estruturas dinamizadoras. Inspirada nas teorias que relacionam espaço e transportes, propostas por Von Thünen, Lösh, Weber e outros, a proposta dos “eixos” baseava-se na crença do poder indutor de desenvolvimento de grandes obras de infra-estrutura associadas, especialmente, a transporte e energia. A idéia de um desenvolvimento espacializado tinha como bases a logística, a competitividade e a redução do “custo Brasil” e pretendia transcender a velha política regional, substituindo-a por uma visão abrangente da dimensão espacial do desenvolvimento brasileiro (GALVÃO e BRANDÃO, 2003).

Apesar do mérito de recolocar o debate sobre a espacialidade do desenvolvimento brasileiro, a proposta dos “eixos”, embora conceitualmente baseada no modelo desenvolvimentista do passado, introduziu, de fato, uma visão gerencial estratégica, típica da iniciativa privada no planejamento estatal e coerente com a política econômica neoliberal. Também não adotou um modelo democrático de planejamento, reforçando seu caráter técnico e menos afeito ao debate político, reaproximando-se, neste sentido sim, do planejamento tecno-burocrático do período autoritário. Manteve, portanto, uma visão essencialmente economicista do planejamento sem consideração efetiva de determinantes sociais e ambientais (GALVÃO e BRANDÃO, 2003).

Apesar do avanço conceitual da proposta dos “eixos”, estes acabaram por se transformar na proposta final em meio de viabilizar de forma mais eficiente os corredores de exportação em termos de logística territorial conectando entre si as áreas já economicamente dinâmicas (“bolsões de riqueza”) no território nacional. Ou seja, o objetivo era montar uma eficiente malha logística para escoar produção tradicional integrando-as ao mercado internacional de *commodities*. Desta forma os “eixos”, antes de serem indutores da dinamização de áreas deprimidas economicamente, reforçam as heterogeneidades estruturais dentro e entre as regiões brasileiras (GALVÃO e BRANDÃO, 2003, p. 200-2).

O documento final do estudo dos “eixos”, elaborado pelo Consórcio Brasileira, critica o modelo anterior de desenvolvimento, considerado intervencionista e gerador de um desenvolvimento concentrador, tanto social como regionalmente. Propõe, então, um planejamento indicativo, exploratório de potencialidades, baseado no modelo de parcerias do poder público com a iniciativa privada e que, apoiada em uma estratégia de desenvolvimento espacial, ia além das políticas regionais de natureza compensatória. Esta concepção, no entanto, se revela, de fato, como facilitadora da acumulação capitalista, na medida em que ao Estado “caberia remover obstáculos no capital social básico, abrindo horizontes de acumulação para a iniciativa privada” (BRANDÃO et al, 1998, apud GALVÃO e BRANDÃO, 2003, p. 200).

De uma concepção inicial de formular uma nova estratégia de desenvolvimento ao nível espacial visando uma geografia socioeconômica mais equânime, o estudo passa a tratar do desenvolvimento como mera questão de *business*, ganhando maior dimensão o subprojeto de estruturação do portfólio de investimentos. (GALVÃO e BRANDÃO, 2003, p. 200-2).

Quanto aos resultados do Programa Zoneamento Ecológico-Econômico- ZEE há opiniões que variam do entusiasmo à crítica. O coordenador do projeto SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia em 1995, Brigadeiro Marcos Antonio Oliveira, considerava o ZEE

como um “conhecimento estrategicamente importante para defender a Amazônia sem canhões”. Já o economista Manfred Nitsch, consultor internacional do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras, em uma análise de 1994, o considerava um instrumento contraproducente nos aspectos ecológico e social, sustentado por “uma aliança eco-tecnocrata que une o velho autoritarismo ao novo ecologismo” (ACSELRAD, 2000). Para Jose Eli da Veiga (2001) o ZEE é um instrumento que pode substituir a visão normativa do planejamento territorial, herdada do Estado Novo e resultar em um zoneamento do território que não seja meramente setorial. O ZEE, para este autor, é um instrumento de gestão que além de estudar as condições físicas e socioeconômicas de uma determinada região, também é um instrumento de negociação e de ajuste entre diversas propostas de desenvolvimento.

Tendências na estrutura e dinâmica territorial

A modalidade de investimento em parcerias público-privadas dos programas “Brasil em Ação” e “Avança Brasil” é um elemento diferenciador do desenvolvimentismo neoliberal do desenvolvimentismo do período militar. É também um dos motivos apontados para a morosidade ou fracasso de alguns projetos que aparentemente ainda não ganharam a adesão do setor privado no seu financiamento. A maior parte das obras ainda depende de investimento de capitais privados para deslanchar, o que não tem ocorrido. A este fato somam-se as resistências ambientais aos projetos como um fator de descumprimento dos cronogramas iniciais de implantação. A inexistência dos fartos créditos destinados aos projetos desenvolvimentistas da década de 1970 e a contingência da discussão social e política dos projetos imposta pela democracia, pelo crescimento do ambientalismo e do empoderamento das comunidades locais definem uma nova realidade para implantação dos projetos de desenvolvimento econômico no Brasil atual.

2.3 Síntese das experiências nacionais

2.3.1 Estado desenvolvimentista, centralização e busca de uma integração territorial.

No período desenvolvimentista, que se desenvolve, para efeito deste trabalho, entre os anos de 1956 e 1985, foram destacados quatro planos de desenvolvimento: o Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek e o três Planos Nacionais de Desenvolvimento -PNDs que foram implementados durante o período de governo militar. Dois desses planos tiveram um papel fundamental nas transformações socioeconômicas e territoriais que se processaram no país: o Plano de Metas e o II PND. O Plano de Metas iniciou o processo de modernização da economia nacional e lançou as bases da industrialização por substituição de importações, que se intensificou nos anos posteriores. Criou também as infra-estruturas físicas que propiciaram a expansão territorial e econômica do país nas décadas de 1960 e 70. O II PND, que deu continuidade a série de grandes investimentos iniciados no I PND, é considerado, segundo Becker e Egler (1992, p. 95), o mais importante esforço de planejamento governamental desde o Plano de Metas na promoção de mudanças estruturais na economia e na formulação de um programa de projeção do país como uma potência emergente. O planejamento centralizador e a intenção manifesta de promover a integração regional no território nacional, por razões geopolíticas que aliavam desenvolvimento econômico e segurança nacional, marcam o período.

Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade

Condicionantes econômicos e sociais

O modelo econômico desenvolvimentista, baseado na concepção de um Estado forte e interventor, se instaura de forma mais efetiva no Brasil após a segunda metade do século XX. No plano internacional, o fordismo, alicerçado na ação do Estado como financiador dos investimentos em infra-estrutura física e social em apoio ao capital produtivo e ao consumo de massa é a sua base. A expansão fordista para os países periféricos exigia os seguintes condicionantes: a) o protecionismo estatal por meio da provisão de uma rede de infra-estrutura básica que incluía vias de transportes, portos, comunicações e energia subsidiada; b) a utilização da mão-de-obra local, de baixíssimo custo e fraca mobilização social; c) o aprofundamento da política de substituição de importações, de concepção cepalista, para fomentar a produção industrial interna e d) a formação de um mercado interno de consumo. Estas condições começam a ocorrer no Brasil a partir da implantação do Plano de Metas, elaborado no governo de Juscelino Kubitschek (1956 – 1961), que vem a ser o primeiro grande plano de desenvolvimento nacional (JATOBÁ, 2006).

A economia brasileira até a implantação do Plano de Metas era predominantemente de base primário-exportadora e os produtos manufaturados só participavam com 5% do total exportado. A industrialização estava restringida pela estrutura econômica de base agrária. A estrutura social refletia esta estrutura econômica, com 64% da população ainda vivendo nas áreas rurais e sobrevivendo do setor primário em 1950.

No Plano de Metas (1956-1961) os investimentos se concentraram nas áreas de transportes e energia, dando suporte ao processo de industrialização pesada e à expansão capitalista moderna no Brasil. A construção de Brasília e das rodovias Belém-Brasília, Cuiabá – Porto Velho, Brasília -Belo Horizonte-Rio de Janeiro e São Paulo-Goiânia estabeleceram uma nova malha de circulação, essencial para viabilizar o projeto desenvolvimentista e tiveram também um papel importante na indução do crescimento populacional nas áreas do interior do país, bem como no adensamento e na reestruturação da rede urbana (JATOBÁ, 2006).

No início da década de 1960 as condições econômicas e políticas do país não permitiram a continuidade do projeto de desenvolvimento iniciado no Plano de Metas. A economia nacional retoma o ritmo de crescimento durante o período governamental militar. O país voltou a receber investimentos externos e retomando em 1968 já crescia a taxa anual de 9,3%, com uma expansão industrial de 15,5%. (BNDES, 2002). Entre os anos de 1967 e 1973, o país cresceu a uma taxa média de 11% ao ano em um período em que a economia mundial já apresentava sinais de crescimento decrescente. O esgotamento do modelo fordista começa a se acentuar e desemboca na crise do petróleo de 1973.

A situação econômica interna favorável, mesmo diante de um quadro internacional recessivo, deu a sustentação necessária para a retomada dos investimentos desenvolvimentistas com os Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND. I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND, o plano de desenvolvimento mais importante após o Plano de Metas, se desenvolveu durante o Governo Médici entre os anos de 1972 e 1974 e iniciou a série de planos nacionais desenvolvimentistas do período de governo militar brasileiro.

O I PND teve como objetivo a execução de grandes obras de infra-estrutura, ligadas aos transportes, corredores de exportação e telecomunicações, dando prosseguimento à expansão capitalista e a reestruturação territorial nacional iniciadas pelo Plano de Metas. Com ele inaugura-se a fase econômica conhecida como “milagre brasileiro”, caracterizado por um período com altas taxas de crescimento econômico, grande afluxo de capitais externos e continuação da política de substituição de importações

A inserção do Brasil à nova realidade econômica produzida pela sua incorporação ao modelo de acumulação intensiva transformou radicalmente o perfil da produção manufatureira nacional. Acentua-se o deslocamento da produção para os países da periferia do capitalismo. No plano internacional o desenvolvimentismo atinge seu auge nos países do capitalismo periféricos na década de 1970 (JATOBÁ, 2006).

O II PND, formulado para o período de 1975-1979, durante o governo Geisel, dá continuidade e aprofunda aos investimentos iniciados no I PND. No plano internacional, no entanto, a primeira crise do petróleo agrava muito a situação econômica mundial. O Brasil também sofre os seus efeitos. Com a triplicação do preço do petróleo pela Opep – Organização dos Países Exportadores de Petróleo o Brasil, que importava 80% do seu consumo, viu elevarem-se enormemente as despesas com a importação, afetando a balança comercial. Para bancar a alta conta com as importações o governo teve que recorrer a empréstimos externos e à redução de suas reservas cambiais. Em 1974 a dívida interna líquida do país praticamente dobrou, passando de 6,2 bilhões de dólares para 11,9 bilhões de dólares. O crescimento econômico, contudo, continuou alto com uma taxa de 9,5%. A contrapartida negativa foi a elevação da taxa de inflação de 15,7% ao ano para 34,5% ao ano.

A decisão política de manter e mesmo acelerar os investimentos internos durante o II PND, mesmo diante da recessão econômica mundial fez com que o período econômico que o correspondeu ficasse conhecido como a “marcha forçada”. Não se pode deixar de ressaltar, contudo, que a despeito da vontade política no prosseguimento da marcha desenvolvimentista, foram essenciais para a sua viabilidade a oferta de créditos externos, basicamente oriundos dos petrodólares, abundantes em razão da valorização do preço do petróleo. O grande volume de empréstimos tomados a juros baixos neste período gerou o grande endividamento do Estado brasileiro, que se refletiu na crise da década de 1980.

O principal objetivo do II PND foi a transformação da base de produção de bens de consumo durável para bens industriais intermediários e bens de capital, o que correspondeu a última fase do processo de industrialização por substituição de importações no país. Visava também o fortalecimento das empresas nacionais; a industrialização liderada pela produção de bens de capital; uma crescente autonomia tecnológica; o incentivo à formação de conglomerados financeiros e uma melhoria das relações comerciais externas buscando maior independência da economia nacional, de modo a tirar partido da crise internacional.

O segundo choque do petróleo em 1979 e a elevação das taxas de juros no mercado internacional, que passaram de um patamar entre 1 a 2 % ao ano para 6% ao ano, marcam o início da recessão econômica que se acentuou nos primeiros anos da década de 1980, a chamada “década perdida” para os países latino-americanos. A estratégia de crescimento apoiada em financiamento externo, que definiu o período desenvolvimentista nos países do capitalismo periférico, encontrou grandes dificuldades para se manter. As taxas de crescimento começam a declinar rapidamente enquanto a inflação batia recordes históricos a cada ano. Entre 1979 e 1983 o PIB passa de 6,8% a 5,0% negativos e a

inflação anual de 77% a 223,8%, a mais alta da história brasileira até aquela data. Em 1981 a dívida externa atingiu 64,4 bilhões de dólares e o pagamento de juros, sete bilhões de dólares, correspondentes a 65% do valor das exportações. O Brasil e os demais países latino-americanos são submetidos a condições draconianas para obtenção de novos empréstimos, muitas vezes só para pagar os serviços da dívida e tornam-se grandes exportadores de capital.

Em 1983, a indústria e o comércio tiveram desempenhos negativos de 7,9% e de 4,4 respectivamente. Pela primeira vez o Brasil teve que se render à política ortodoxa do FMI, reduzindo drasticamente os investimentos públicos, a disponibilidade de crédito, os subsídios oficiais e os salários. Houve uma redução brusca na atividade econômica atingindo fortemente setores como os da construção, comunicações e transportes, altamente dependentes dos investimentos públicos (SKIDMORE, 1988, p. 236-240; BECKER, EGLER, 1992, p. 170).

O III PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1986) pretendia ser uma continuidade do II PND, mas as dificuldades impostas pela crise econômica o transformaram em um documento mais retórico do que efetivo. O Plano se auto-definia como “acima de tudo um documento qualitativo” que evitou “fixar metas rígidas”. A pregação ideológica do nacional-desenvolvimentismo já não funcionava mais e o III PND teve resultados bem inferiores a seus antecessores, encerrando com ele a fase dos grandes planos estatais.

Condicionantes políticos e institucionais

Estado desenvolvimentista e autoritarismo

O Brasil adere ao modelo desenvolvimentista com o Plano de Metas. As bases do nacional-desenvolvimentismo, porém, já haviam sido lançadas desde o Estado Novo com tentativas de implantar planos de fomento à industrialização pesada, que, na dependência de capital interno, não deslancharam. A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDE, em 1952, no segundo mandato de Vargas, que viria a se tornar um dos principais agentes financiadores da implantação do Plano de Metas é um marco importante. Contudo, somente com o aporte de capitais externos no Governo JK pode se implantar um plano de desenvolvimento nacional amplo e transformador da realidade socioeconômica e territorial brasileira.

O Plano de Metas conclui-se com o final do mandato de Juscelino Kubitschek. No Governo de João Goulart, Celso Furtado, então ministro do Planejamento, elaborou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, que procurava conciliar o desenvolvimentista econômico com as políticas sociais das chamadas “reformas de base”. A resistência da classe empresarial e de setores conservadores e a falta de apoio político ao Plano Trienal desembocaram na crise política que desencadeou o golpe militar de 1964.

Ideologicamente o I PND mantém e aprofunda o ideal desenvolvimentista iniciado no Plano de Metas. O autoritarismo militar e a propaganda governamental ufanista deram o suporte ideológico para o planejamento tipicamente centralizador que caracterizou o período governamental que correspondeu à implantação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. No campo político a forte restrição das liberdades políticas, cujo marco é a decretação do Ato Institucional nº 5 em 1968, inibiu reações contrárias à implantação

de grandes projetos geradores de impactos sociais e ambientais de grande magnitude (JATOBÁ, 2006).

O II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, traduziu a continuidade da ideologia desenvolvimentista mesmo diante da crise internacional que já afetava a economia nacional. No plano ideológico, não há dúvida de que o II PND insere-se no contexto do nacional-desenvolvimentismo, mas ressalta-se que a decisão governamental de manter o ritmo de crescimento econômico dos anos do “milagre econômico” contrariava a tendência neoliberal que já começava a manifestar-se no nível internacional. Para Mantega (1997), contribuiu para isto a figura centralizadora do presidente Geisel, que tomou para si o comando das grandes decisões estratégicas do Governo, ocupando, inclusive, a presidência do Conselho de Desenvolvimento Econômico. Se por um lado, esta postura facilitou o pragmatismo e a uniformidade de algumas decisões de investimento, por outro lado, pode ter sido a responsável por projetos megalomânicos e bastante questionáveis, como o Programa Nuclear, a Ferrovia do Aço e outros tantos que foram realizados no II PND.

O período abrangido pelo III PND ainda é caracterizado pela ideologia desenvolvimentista, embora em sua fase descendente. Apesar de reconhecer a existência de problemas como os da crise de energia, os desequilíbrios da balança de pagamento, o aumento crescente da dívida externa e a pressão inflacionária, o III PND era ideologicamente otimista. Tentando manter o espírito ufanista que caracterizou o período desenvolvimentista, anunciava que “um país em desenvolvimento com muitas potencialidades e problemas como o Brasil não poderia abrir mão do crescimento, não só em função das aspirações legítimas de grande prosperidade de seus cidadãos, mas também por conta do alto custo social da estagnação e do declínio”¹⁹ (SKIDMORE, 1988, p. 216)..

Sob o governo do general João Batista Figueiredo o III PND (1980-1986) ressentiu-se da crise e das indecisões de um período governamental marcado pelo ocaso da ditadura militar. A repreensão autoritária, embora ainda resistente na facção mais dura do governo, passa a ser mais abertamente questionada e perde força. O crescimento do movimento grevista, acentuado pela crise econômica e pela política de achatamento salarial, obriga o governo a mediar acordos trabalhistas entre patrões e empregados. No âmbito sócio-político, diante das dificuldades políticas e econômicas e da crescente tensão social o autoritarismo começa a perder força para a negociação (JATOBÁ, 2006).

Centralização e tecnocracia

O modelo desenvolvimentista teve no planejamento centralizador um instrumento técnico de suporte à ação governamental intervencionista, guiado por princípios de racionalidade técnico-burocrática, típicos do Estado fordista. A gestão do território, como uma das facetas do planejamento estatal, foi uma das principais estratégias do governo brasileiro na promoção da industrialização e da integração territorial, dentro do contexto da modernização do país (BECKER, 1990, p. 212)

O período pós-1964 é o que mais se caracteriza na fase desenvolvimentista pela aplicação de instrumentos de planejamento econômico, que atendiam ao plano de expansão do capital no país iniciado no Plano de Metas. A inserção do Brasil no

¹⁹ Transcrição livre de trechos do III PND (Presidência da República. Secretaria de Planejamento.Brasília. 1981) citados por Skidmore (1988).

capitalismo moderno teve como um dos seus instrumentos o planejamento estatal, que foi de importância capital na legitimização da ação do Estado brasileiro segundo a lógica do estamento burocrático weberiano (BURSZTYN, 1990, p. 64).

No aspecto institucional, a existência de instâncias com grande poder centralizador, diretamente ligadas à Presidência da República foi fundamental para o planejamento no período desenvolvimentista. No Plano de Metas este papel coube ao Conselho de Desenvolvimento e no II PND ao Conselho de Desenvolvimento Econômico – CDE. O Conselho de Desenvolvimento operava através de um Conselho de Política Aduaneira e grupos executivos criados para gerenciar projetos em setores específicos do Plano de Metas, cujo mais importante foi o Grupo Executivo para a Indústria Automobilística – GEIA (DIAS, 1996, p.78-9). Esta forma de administração paralela, com agências burocráticas diretamente vinculadas à Presidência da República (núcleos de excelência) e protegidas do clientelismo e da ineficiência administrativa da máquina pública, deu a necessária agilidade e competência técnica às decisões requeridas pelo Plano (LAFER, SOLA, GEDDES apud. ANTUNES, 2003.).

Em 1974 foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico, diretamente vinculado à Presidência da República. O CDE era um órgão consultivo para a formulação e a implementação da estratégia de desenvolvimento econômico. O CDE foi instituído com a participação das pastas da Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura e Interior, além da Secretaria de Planejamento (Seplan) na função de secretaria geral. Ao lado do Conselho de Segurança Nacional (CSN), o CDE tornou-se a mais importante instância decisória na administração federal entre 1974 e 1979. Este arranjo institucional permitiu uma centralização decisória administrativa maior do que a que vigorou no Governo Médici, quando houve maior descentralização entre os ministérios, o que acomodava uma base maior de interesses, mas dificultou a coordenação para a implantação do projeto estratégico do “Brasil Grande” (PINTO, 2004).

As empresas estatais desempenharam um papel fundamental nos planos desenvolvimentistas. Em função da magnitude dos projetos implantados, basicamente na área da indústria pesada (petroquímica, hidroeletricidade, siderurgia e transportes), estes tiveram que ser executados diretamente pelo Estado, o que ampliou consideravelmente o número e a importância das empresas estatais na administração pública.

Para o planejamento dos Grandes Projetos desenvolvimentistas e o controle tecnológico de setores estratégico, como os da exploração mineral, energia, telecomunicações, aeroespacial, petroquímica, oceanografia e armamentos, empresas estatais foram criadas e modernizadas, fortalecendo o núcleo tecno-burocrático do governo. De 1970 a 1976 o número de empresas estatais federais dobrou e no final dos anos 1970 o setor público era responsável por 40% da formação do capital bruto do país (BECKER e EGLER, 1992, p. 89-96).

Intencionalidade no equipamento do território

Antes da segunda metade do século XX, o padrão de uso e ocupação do território brasileiro era o de uma estrutura espacial que se organizava quase que exclusivamente ao longo da faixa litorânea e em regiões econômicas pouco articuladas entre si, voltadas mais para suas respectivas áreas de influência. A integração territorial era bastante fraca, o que resultava em uma ocupação dispersa caracterizada por “ilhas econômicas”, um

padrão também comum a outros países latino-americanos no mesmo período (BECKER, 1982, p. 17).

O Plano de Metas rompeu com o isolamento das regiões Central e Norte do país por meio da transferência da capital federal para o Planalto Central e da construção de rodovias de penetração no interior do país. A construção de Brasília deflagrou o processo de desconcentração territorial do desenvolvimento econômico em direção ao interior do país e posteriormente em direção à abertura da fronteira amazônica.

À centralização das decisões de planejamento opunha-se a descentralização territorial do desenvolvimento intencionada pelos planos desenvolvimentistas. A criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, ainda em 1959, serviu de inspiração para uma política de planejamento regional nacional, que motivou posteriormente a criação das Superintendências de Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA, do Centro-Oeste – SUDECO e do Sul – SUDESUL. O Programa de Integração Nacional – PIN, criado em 1970, propunha a realização de obras de infraestrutura no Nordeste e na Amazônia, sendo a primeira delas a construção das rodovias Transamazônica (BR-030) e Cuiabá-Santarém (BR-163), promovendo a integração econômica e territorial dessas duas regiões. Na prática, o PIN deu início à programação de obras que prosseguiu com o I PND.

Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

Modelo de governança, desenhos institucionais e instrumentos

No modelo centralizador a criação de instrumentos mecanismos especiais para propiciar agilidade às decisões e viabilizar o pragmatismo político se tornaram fundamentais. Um dos instrumentos utilizados pelo Estado no período desenvolvimentista foi a criação de fundos de financiamento específicos para o fomento industrial. No Plano de Metas, os fundos especiais privilegiaram o financiamento de máquinas e insumos para o setor secundário, especialmente as indústrias automobilísticas e siderúrgicas. Criados por JK, através de uma prerrogativa prevista na Constituição de 1946, os fundos especiais ajudaram a agilizar a destinação de recursos específicos para o Plano, contornando eventuais incertezas orçamentárias e dificuldades políticas no Congresso. (LAFER, 1972, apud. ANTUNES, 2003).

No período militar os próprios Planos Nacionais de Desenvolvimento foram instrumentos que visavam definir uma política estratégica de investimentos, driblando possíveis dificuldades de integração e articulação das políticas setoriais de governo. A sistemática de elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento foi criada pelo Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969, com as alterações introduzidas pelo Ato Complementar nº 76, de 21 de outubro de 1969. Os PNDs tinham duração igual à do mandato do Presidente da República e eram documentos públicos encaminhados ao Congresso Nacional junto com o Orçamento anual. Deviam traduzir em termos financeiros, todos os objetivos, diretrizes, programas e projetos a serem desenvolvidos no período correspondente (BRASIL, 2005). Tinham, portanto, a finalidade de estabelecer a necessária integração entre os programas de governo e a execução orçamentária.

Políticas territoriais e o papel de agentes estratégicos

Equipamento do território e redes de infra-estrutura

O equipamento do território e a ampliação das redes de infra-estrutura como suporte à atividade produtiva foram elementos marcantes nos planos desenvolvimentistas. A começar pelo Plano de Metas, os investimentos estatais se concentraram em setores-chaves para a produção, como os transportes, energia, mineração e siderurgia. Houve também investimentos em grandes obras de infra-estrutura como a construção de usinas hidrelétricas e linhas de transmissão, a ampliação da produção e refino de petróleo, a construção de portos e ferrovias.

O Plano de Metas promoveu a extensão da malha rodoviária a todas as regiões do país, dando condições para a redução dos custos de transportes e promovendo a circulação de mercadorias mais baratas até áreas de baixa produtividade. Os sistemas logísticos existentes, constituídos de ferrovias e portos para exportação cafeeira foram ampliados e modernizados. O setor de energia foi o mais beneficiado com investimentos públicos, com mais de 43 % do total previsto. O setor de transportes veio em seguida com 30% dos investimentos, cabendo 20% às indústrias de base, sendo o restante distribuído entre agricultura, alimentação e educação (DIAS, 1996, p. 50-59).

No âmbito do I PND foram elaborados os planos e iniciadas as grandes obras públicas de infra-estrutura, como a ponte Rio-Niterói, a rodovia Transamazônica, as hidrelétricas de Três Marias, Tucuruí e Itaipu e a primeira central nuclear brasileira em Angra dos Reis – Angra I. Também foram executados programas que compreendiam a expansão da siderurgia, o setor petroquímico, os corredores de exportação, a construção naval, a mineração e as comunicações. Foi fomentado o desenvolvimento científico-tecnológico voltado à formação de recursos humanos e desenvolvimento de novas tecnologias (ALMEIDA, 2004).

O projeto do nacional desenvolvimentismo promoveu uma grande expansão da base territorial da economia nacional alicerçado no crescimento e modernização da agricultura e na implantação de grandes projetos de infra-estrutura em apoio à industrialização. Estes dois fatores geraram atração de investimentos externos e fortes movimentos migratórios para as regiões de fronteira. O novo padrão territorial tinha como elementos estruturadores a grande expansão da malha rodoviária e os pólos de atração criados pelos projetos agropecuários e infra-estruturais de grande escala. A criação e o adensamento de núcleos urbanos na área de influência desses projetos foi um dos resultados mais evidentes desse processo, que se caracterizou também por uma disparidade evidente entre a melhoria da infra-estrutura econômica e a permanência e acentuação da precária infra-estrutura social do país, a despeito de crescimento econômico pontual em áreas deprimidas (JATOBÁ, 2006).

Desenvolvimento pontual (pólos de crescimento)

Depois da crise de 1973, contudo, há uma mudança na estratégia governamental, que deixa de atuar no nível macro-regional para centrar esforços no nível sub-regional através da implantação de pólos de desenvolvimento, segundo a teoria do economista François Perroux. Esta estratégia se adequa melhor ao modelo de organização territorial do regime autoritário, na medida que cria espaços privilegiados para a acumulação capitalista, interligando-os, através de redes de infra-estrutura, aos circuitos nacionais e internacionais de fluxos financeiros e mercantis (BECKER e EGLER, 1992, p. 100).

A criação de pólos de desenvolvimento descentralizados atendeu à política exportadora. A expansão da exportação de matérias primas industriais como celulose, ferro, aço e alumínio por meio de gigantescos investimentos na forma de *join ventures* entre o Estado, as corporações transnacionais e o capital privado nacional se viabilizaram através da implantação de Grandes Projetos. Dentre eles, o Porto de Itaqui (Maranhão), Projeto Grande Carajás (Pará), Complexo de Fertilizantes do Nordeste, Complexo Mineral Petroquímico Regional (eixo Salvador-Aracaju-Maceió), Pólo Petroquímico de Camaçari (Bahia), III Pólo Petroquímico (Rio Grande do Sul) e outros.

A integração territorial cumpriu a função de legitimar o Estado através da imagem ideologicamente construída do “Brasil Grande”, removendo os obstáculos materiais e ideologicamente contrários à expansão do capitalismo moderno no país (BECKER, EGLER, 1992, p. 98).

Embora perdendo força a partir do início da década de 1980, a ideologia do nacional-desenvolvimentismo ainda mostrou-se forte nas ações de expansão territorial. Como defendem Becker e Egler (1992, p. 84), a integração territorial foi um recurso ideológico do Estado autoritário para expandir o controle sobre o território nacional e dissimular políticas seletivas no aspecto social e espacial.

Ocupação da fronteira amazônica como estratégia geopolítica

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento, principalmente o II PND, consolidaram a estratégia de expansão e organização do território brasileiro em função da lógica da geopolítica, o que já vinha sendo feito desde o Plano de Metas e também no I PND. A ocupação da fronteira amazônica desempenhou o principal papel nessa estratégia. A sua incorporação ao território nacional significou a expansão e a modernização da economia interna ligando-a à economia internacional e estendendo o poder do Estado sobre um espaço praticamente desocupado.

A ocupação da fronteira amazônica teve um papel importante no ordenamento territorial produzido pelos PNDs. No projeto geopolítico da modernização conservadora brasileira, a ocupação do “vazio demográfico” da Amazônia visava atender a dois objetivos básicos, representados pelo binômio segurança - desenvolvimento. A propaganda governamental cunhou o slogan “integrar para não entregar” que traduzia esta intenção. Do ponto de vista da garantia da soberania nacional buscava-se ocupar uma vasta região inexplorada e com baixíssima densidade demográfica e, ao mesmo tempo, desarticular focos de pressão política pela reforma agrária, motivados por conflitos de terra em uma área de grande concentração da propriedade fundiária. A Amazônia absorveu os pequenos agricultores nordestinos expulsos pela modernização da agricultura e com isso aliviou a tensão social criada e a pressão migratória para as capitais (JATOBÁ, 2006).

A construção da rodovia Transamazônica (BR-230), inaugurada em 1972, e os projetos de colonização agropecuária do Instituto de Colonização Agrária - Incra deflagraram os grandes movimentos migratórios vindos principalmente do Nordeste que respondiam à solução simultânea preconizada pelo próprio Presidente Médici para o duplo problema dos “homens sem terra do Nordeste e da terra sem homens da Amazônia”²⁰. Becker e Egler (1992, p. 101) sustentam que a ocupação da Amazônia evitou a reforma agrária, cuja necessidade se tornava mais evidente em razão da modernização da agricultura e da conseqüente liberação de força de trabalho. Empurrando pequenos produtores para o

²⁰ Transcrição de trecho de MÉDICI, E.G. A Verdadeira Paz. Imprensa Nacional. 1970 apud SKIDMORE (1988, p.145).

interior e encorajando a migração para a Amazônia de populações pobres do Nordeste e que inchavam as grandes metrópoles, a estratégia governamental permitiu também a reprodução da estrutura latifundiária arcaica (JATOBÁ, 2006).

Os PNDs reforçaram a implantação de pólos de crescimento na Amazônia, interligados entre si e ao resto do país por uma ampla rede viária, de telecomunicações, energética e urbana. Esse arcabouço territorial constituiu a “malha programada”, definida por Becker (1982) como um conjunto de programas e planos governamentais que criaram as condições necessárias para a instalação na Amazônia de grandes empresas nacionais e transnacionais (BECKER, 1982; BECKER, 2005).

Conforme Becker e Egler, (1992, p. 101), a ocupação da fronteira amazônica se fez em duas etapas. A primeira visava atender aos objetivos imediatos de uma rápida ocupação humana, que aliviavam a tensão social no Nordeste e cumpriam os ditames da doutrina da Segurança Nacional. Vencida esta etapa, pode-se iniciar a segunda fase do projeto geopolítico da fronteira amazônica. Na estratégia governamental de reorientar a política regional, antes executada por agências burocráticas convencionais, para a implantação de pólos de desenvolvimento em sub-regiões estratégicas, a Amazônia recebe diretamente alguns dos maiores empreendimentos dessa fase e se torna a região chave para promover o equilíbrio geopolítico interno e externo. Sua integração territorial e econômica promove ao mesmo tempo uma solução para as tensões sociais da periferia e para a expansão capitalista do centro, servindo igualmente para melhorar a posição brasileira na América do Sul (JATOBÁ, 2006).

Políticas urbanas

O forte processo de industrialização nacional, que se inicia com o Plano de Metas e prossegue com os Planos Nacionais de Desenvolvimento promoveu uma modificação substantiva na estrutura social e urbana brasileira. Aliada à mecanização da produção agrícola e às políticas públicas de desestímulo à fixação no meio rural, a industrialização atraiu grandes massas de populações do campo para a cidade. No entanto, o crescimento econômico desencadeado pela industrialização não conseguiu absorver a toda massa de migrantes urbanos e cresceram a pobreza e as áreas informais de habitação nas grandes aglomerações urbanas. A cidade atraiu os pobres do campo e os transformou em pobres urbanos. No outro extremo social, o surgimento de uma classe média urbana com maior poder aquisitivo foi favorecido pelo processo de concentração de renda e se refletiu no aumento da segregação socioespacial (JATOBÁ, 2006).

A explosão demográfica urbana ocorreu principalmente nas metrópoles nacionais de Rio de Janeiro e São Paulo. Só a população da cidade de São Paulo cresceu 38,7% entre as décadas de 1960 e 1970. Mas também houve crescimento nas metrópoles regionais e em cidades de porte médio. Em 1970, 44% da população brasileira moravam em cidades de 250 mil a dois milhões de habitantes. Pelo menos metade desse crescimento populacional urbano devia-se a migrações para regiões de concentração do desenvolvimento industrial. A estratégia do II PND, descentralizando os investimentos em pólos de desenvolvimento regionais buscava conter a pressão urbana sobre o eixo Rio-São Paulo e reforçar as metrópoles regionais e as cidades de porte médio. O discurso da descentralização industrial foi utilizado como instrumento de redução de desigualdades regionais (AZEVEDO, 2002).

Um dos instrumentos adotados para tentar melhorar a gestão dos problemas urbanos foi a criação das primeiras Regiões Metropolitanas em 1973. Por meio da Lei Complementar Federal nº14 de 8/06/1973 foram estabelecidas as R.Ms de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. Em 01/07/1974, pela Lei Complementar 20, foi criada a R.M do Rio de Janeiro.

Outro instrumento urbano importante criado na década de 1970 foi a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Seu objetivo foi disciplinar os projetos e a implantação de loteamentos urbanos, definindo parâmetros urbanísticos mínimos e normas de proteção ambiental e sanitária, visando a segurança da população.

Resultados ou desafios para o ordenamento do território

Potencialidades

No Brasil, o período histórico que se inicia na segunda metade da década de 1950 e estendeu-se até meados da década de 1980 caracterizou-se por transformações econômicas e políticas que definiram a inserção do país no capitalismo moderno. Os planos desenvolvimentistas foram os instrumentos governamentais dessa mudança. Ao longo de poucos anos os investimentos do Estado brasileiro associado ao capital privado promoveram a criação de um parque industrial até então inexistente, voltado para a produção de bens de consumo durável e bens intermediários.

Embora se possa condenar a distribuição desigual dos benefícios econômicos do nacional desenvolvimentismo, não se pode deixar de reconhecer, por outro lado, a modernização operada na estrutura econômico produtiva do país. O que estava em jogo era a continuidade do projeto de construção do Estado nacional e a manutenção da posição do país na ordem econômica internacional diante de um ambiente de acirrada competição, ainda que isto tenha se efetivado com altos custos sociais (JATOBÁ, 2006).

O II PND completou o ciclo de industrialização e modernização nacional iniciado com o Plano de Metas e que prosseguiu com o I PND. O modelo exportador continuou sendo privilegiado e a diversificação da produção manufatureira, bem como a abertura de novos mercados determinaram uma forte presença do Brasil no comércio exterior, consolidando uma tendência que se mantém até os tempos atuais. Apesar da crise econômica interna, as exportações se expandiram gerando riquezas em setores localizados da economia. A implantação de pólos de desenvolvimento gerou algum dinamismo econômico em áreas localizadas, mas com projetos voltados prioritariamente para o mercado externo (JATOBÁ, 2006).

A industrialização nacional concentrada fortemente no sudeste e sul do país, onde a estrutura econômica e social historicamente construídas reuniam as condições mais adequadas, começa a se expandir para outras regiões do país. No início da década de 1970, o Nordeste e a Amazônia, regiões deprimidas economicamente foram eleitas como áreas prioritárias para o planejamento regional. O vasto território, praticamente inabitado da Amazônia e suas inexploradas riquezas naturais tornaram-se alvo da política estatal de desenvolvimento. A estratégia de desbravamento da fronteira através da implantação de projetos de colonização agrária junto a estradas recém abertas atingiu o objetivo de rápida ocupação humana da região, permitindo a formação de um exército de reserva de mão-de-obra para os grandes projetos que ali se iniciaram na década de 1970. A implantação pelo Estado de uma “malha programada” (BECKER e EGLER, 1992) de

estradas, cidades, energia e telecomunicações completou a infra-estrutura necessária para instalação de Grandes Projetos na Amazônia.

Limitações

A expansão territorial e a maior integração regional proporcionadas pelos planos desenvolvimentistas, embora tenham significado melhoria na infra-estrutura econômica nacional não se refletiram em melhoria na precária infra-estrutura social do país, permanecendo, em grande medida, as grandes disparidades regionais

O modelo brasileiro de desenvolvimento teve o objetivo de transformar o Brasil em uma nação desenvolvida no espaço de aproximadamente três décadas, criando uma economia dinâmica e competitiva e divulgando imagens de progresso e prosperidade social. Embora economicamente os objetivos propostos tenham sido alcançados, a prometida democracia social e econômica divulgada pela ideologia desenvolvimentista não se cumpriu. Na verdade, seu papel ideológico foi minimizar as tensões sociais criadas com a maior concentração da renda e sua péssima distribuição social, o favorecimento ao capital internacional e aumento das dívidas externa e interna que agravaram ainda mais o quadro social a partir da década de 1980.

Os pólos de desenvolvimento não tiveram o poder irradiador que poderiam ter, pois seus objetivos principais estavam centrados para fora do país: aumentar as exportações transferindo aos países do centro as matérias primas minerais beneficiadas para o seu parque fabril sem o ônus dos impactos ambientais e sociais que ficavam na periferia. Na Amazônia, os pólos de desenvolvimento ligaram territorialmente a região diretamente ao mercado internacional, antes mesmo de integrá-la completamente ao território nacional. Os pólos de desenvolvimento se tornaram enclaves, ilhas de modernidade em um vasto território de pobreza e atraso que não recebeu os benefícios prometidos pela propaganda ideológica do progresso (JATOBÁ, 2006).

A modernização dolorosa do país, como a designa Becker (1990b, p. 187), deixou uma conta alta a ser paga. Primeiro por aqueles que sofreram diretamente as conseqüências danosas dos projetos nos seus locais de implantação. Depois pela grande massa da população brasileira que sofreu os efeitos da crise econômica que se seguiu, onde um dos principais fatores foi o endividamento externo (JATOBÁ, 2006).

Os benefícios econômicos gerados pelo período desenvolvimentista não conseguiram reduzir efetivamente as desigualdades regionais e locais. No final do período os investimentos produtivos com apoio do Estado começam a ser desencorajados pelas tendências econômicas, sendo privilegiada em seu lugar a especulação financeira que imperou nos anos seguintes. Fechava-se definitivamente o ciclo de prosperidade econômica do país e abria-se uma nova etapa na economia e na história brasileira (JATOBÁ, 2006).

O III PND marca a transição do período desenvolvimentista para o período neoliberal. Corresponde a uma fase econômica onde se combinam alta inflação e baixo crescimento; crise na balança de pagamentos; corte de crédito interno e elevação acentuada das dívidas públicas interna e externa. O Estado se enfraquece em termos fiscais e financeiros, o que compromete os investimentos públicos. A ênfase econômica se desloca da órbita do desenvolvimento para a da conjuntura. No aspecto produtivo, a indústria em geral se debilita e crescem mais os setores agroindustriais exportadores, de mineração e

energia, em função da produção de álcool a partir da cana-de-açúcar (CANO, 2005, p. 280).

No aspecto territorial, a redução simultânea da ação do Estado no plano regional e dos investimentos industriais privados desacelerou o processo de desconcentração que marcaram o período entre 1970 e 1985 (CANO, 2005, p. 280).

2.3.2 Estado reformado, busca de descentralização e fragmentação do território

No plano internacional a década de 1980 foi de intensificação das transformações econômicas, sociais e políticas que definiriam o panorama mundial no final do século XX e início do novo milênio. O declínio do fordismo, como modelo de acumulação, engendrou o surgimento de novas relações de produção, consumo e trabalho que buscavam perpetuar o capitalismo e superar mais uma de suas crises cíclicas. O contexto socioeconômico internacional refletido no país depois da segunda metade da década de 1980 não permitiu a manutenção do nacional-desenvolvimentismo, que já não conseguia responder às necessidades de flexibilização requeridas pelo novo modelo econômico da acumulação flexível.

Um Estado nacional reformado emerge dessas condicionantes e nele os grandes planos de desenvolvimento com efeito territorial não ocorrem até que as condições de estabilização econômica são retomadas. A espacialidade do desenvolvimento nacional é retomada com os Planos Plurianuais – PPA (1996/1999), conhecido como programa Brasil em Ação e PPA 2000/2003, denominado “Avança Brasil”.

O programa “Brasil em Ação”, foi o primeiro Plano de Desenvolvimento da Nova República, formulado durante o primeiro período governamental de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Significou a retomada do planejamento estatal após mais de uma década da inexistência de ações de desenvolvimento estruturalmente planejadas pelo estado brasileiro. Foram condições básicas para a sua viabilidade política e econômica, a estabilização monetária, a democratização política e a posse de um novo presidente após o tumultuado processo de *impeachment* de Fernando Collor e retorno dos investimentos estrangeiros no país.

A continuidade do PPA 1996/1999 se dá no Programa “Avança Brasil”, denominação dada ao PPA 2000/2003. Com a mesma conceituação do programa anterior e baseado na mesma proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, o “Avança Brasil” diferenciou-se pelo ambicioso aumento do número de projetos estratégicos, que passaram de 42 inicialmente previstos no “Brasil em Ação” para 374²¹.

Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade

Condicionantes econômicos e sociais

Na esfera econômica o período do Estado reformado brasileiro é marcado por uma sucessão de planos de estabilização econômica que perseguiram o controle da inflação. A crise econômica e política do Estado também foi a crise do planejamento estatal. Os grandes Planos de desenvolvimento nacional desapareceram depois da segunda metade

²¹ Inicialmente eram 365 programas que depois foram ampliados para 374.

da década de 1980. O planejamento governamental do desenvolvimento só foi retomado a partir do final da década de 1990, quando as condições de estabilidade econômica propiciaram planejar a retomada dos investimentos estatais (JATOBÁ, 2006).

No aspecto territorial, concluem-se os grandes projetos desenvolvimentistas e interrompe-se o processo de desconcentração industrial. As crises econômica e social intensificam os problemas urbanos, com grande expansão das áreas informais. A ascensão da agroindústria intensifica a urbanização nas áreas de modernização agrícola associada a complexos agroindustriais. As desigualdades intra e inter urbanas se aguçam e a relação urbano-rural se modifica. Pequenos centros urbanos e mesmo áreas rurais ligados à produção agroindustrial adquirem padrão elevado de desenvolvimento e integração às redes de produção, comunicação e transportes. Em contrapartida em grandes e médios centros urbanos cresce o contingente populacional submetido a condições de precariedade social e urbana. A competição entre cidades intensifica as desigualdades locais.

A estabilidade econômica foi finalmente conseguida com o Plano Real, o sexto plano de estabilização econômica implantado desde o Governo Sarney e o primeiro que conseguiu controlar a inflação e estancar parcialmente a crise recessiva. O Plano Real promoveu nova troca monetária com a adoção do Real, moeda forte, que nasceu com paridade de valor com o dólar americano. No início do Plano, a importação de bens de capital e matérias-primas se tornou mais barata, houve pequena melhoria no poder aquisitivo da população, principalmente no extrato mais pobre, e o consumo foi reaquecido, com o aumento das compras a crédito, restabelecendo o crescimento econômico, embora em taxas ainda bem inferiores às da década de 1970.

Destaca-se o aumento extraordinário da captação de recursos financeiros externos após o Plano Real, que passa de uma média anual de 1 bilhão de dólares no período entre 1980/1994 para uma média de 30 bilhões de dólares anuais nos anos de 1999 e 2000. Para atrair os investimentos estrangeiros o governo empenha-se na redução do “custo Brasil”, eliminando as restrições ao capital financeiro internacional, quebrando monopólios de empresas estatais e desregulamentando os setores de energia, telecomunicações, petróleo e portos (SOUZA, 2003). Para Cano (1998, apud SOUZA, 2003), a busca do governo pela redução do “custo Brasil” desestrutura parcialmente setores produtivos, aumenta a precarização do trabalho e implica em um “leilão nacional” pela doação de incentivos e subsídios para atrair investimentos estrangeiros.

Condicionantes políticos e institucionais

Estado reformado e democratização

No Brasil, o ano de 1985 teve um significado especial com a eleição, ainda pela via indireta, do primeiro presidente civil desde 1960. O fim da ditadura militar chegou com o Governo Figueiredo sofrendo os efeitos da insatisfação popular causada pela pior crise econômica no país em 50 anos. O estatismo burocrático autoritário, que aliado ao capital privado sustentou o crescimento econômico nacional nas décadas de 1960 e 70, já não funcionava na nova realidade da economia-mundo. A crise econômica evidenciou o afastamento do autoritarismo militar, excessivamente centralizador, das bases populares e mesmo da classe média, que já não podiam ser iludidas com a propaganda ideológica ufanista que prosperou na época do “milagre” (JATOBÁ, 2006).

A transição político-ideológica do desenvolvimentismo para o período do Estado reformado foi penosa para as relações entre o Estado e o capital privado nacional. A modernização conservadora viciou o Estado e o empresariado em um modelo onde as benesses públicas eram um instrumento de cooptação dos grupos dominantes, que por sua vez se utilizavam do Estado para financiar seus investimentos e socializar seus eventuais prejuízos em um capitalismo sem risco. Mas a crise do capitalismo tardio implantado pelo fordismo periférico na América Latina colocou em xeque esse modelo, que criou um poderoso setor de produção de bens no país, mas não teve fôlego para financiar bens de capital e intermediários que garantissem a sua reprodução. Não só o Estado viu esgotar-se sua capacidade de financiamento do setor privado, como também o setor financeiro nacional não estava preparado para fornecer crédito para investimentos de longo prazo. (BECKER, EGLER, 1992, p. 169-172).

A nova situação econômica produziu um contexto ideológico nacional conflituoso, onde as mudanças na economia obrigavam a uma forçosa adaptação do empresariado à nova realidade competitiva da acumulação flexível sem poder contar com o amparo de um Estado debilitado financeiramente. A redefinição do papel do Estado, que antes assumia a função de empreendedor e principal agente econômico financiador do capital, leva a perda do seu poder de intervenção, compromete sua aliança com o capital privado e enseja tensões políticas e econômicas. Sem poder atender ao capital, o Estado tampouco conseguiu aliviar as tensões sociais que cresceram com a crise econômica (JATOBÁ, 2006).

Intencionalidade no equipamento do território

No período econômico da acumulação flexível, a logística territorial determina o grau de competitividade entre regiões produtivas. Equipar os territórios é fundamental na facilitação dos fluxos, sejam eles de mercadorias, pessoas, dinheiro ou informação. O ordenamento territorial é determinante nos acordos de cooperação econômica que extrapolam fronteiras na busca de sinergia e otimização dos fluxos entre centros produtivos. Esta é a tônica dos planos de desenvolvimento no Estado reformado. A ênfase dos investimentos se concentra na infra-estrutura econômica, mas o Estado não é mais o principal investidor e busca atrair o capital privado para a formação de parcerias.

A tendência, no entanto, é a de privilegiar com investimentos as porções territoriais mais dinâmicas e melhor integradas ao mercado internacional em detrimento da marginalização de vastas áreas tidas como não competitivas sob o aspecto econômico, fortalecendo a política de enclaves. Neste sentido, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento visaram, de fato, favorecer a política exportadora em consonância com as metas de superávits fiscais perseguidas pela política econômica.

Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

Modelo de governança, desenhos institucionais e instrumentos

A Constituição Federal de 1988, no intuito de retomar a prática de planejamento do período desenvolvimentista, institui o Plano Plurianual – PPA, como o principal instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro (BRASIL, 2004). Os PPAs apresentavam como principal característica na sua estruturação, a integração dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento na

trilogia PPA–LDO-LOA, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais. A estabilidade monetária permitiu que o esquema proposto na Constituição de 1988 tivesse melhores condições de operacionalização.

Outra diferenciação dos PPAs 1996/1999 e 2000/2003 foi a adoção da estrutura gerencial. No entanto, o que era um diferencial inovador no Programa “Brasil em Ação” tornou-se excessivamente burocrática no “Avança Brasil”, em função da ampliação exagerada do número de projetos sob a responsabilidade do governo federal, que segundo Bresser (2003) eram sintomáticas da “síndrome burocrática da racionalidade perfeita e abrangente” do Ministério do Planejamento.

Diferente dos planos do período desenvolvimentista, onde o Governo federal era o investidor principal, o “Brasil em Ação” e o “Avança Brasil” se apoiaram no estabelecimento de parcerias para execução dos seus projetos. Um nível de parceria é estabelecido no nível governamental, entre a União, os Estados e os municípios. O outro é a parceria entre o setor público e o setor privado. Os mecanismos e instrumentos não têm o caráter coercitivo dos planos do período desenvolvimentista, são predominantemente incitativos. O governo não mais define metas fixas e se põe a executá-las diretamente. Os investimentos estratégicos são mapeados, sinalizando aos agentes econômicos oportunidades de inversões. Desta forma, o planejamento não é exclusivo do governo, mas também tem a interferência do setor privado. Sem os recursos financeiros fartos, colocados à disposição do Estado no período desenvolvimentista, os investimentos públicos no período neoliberal passam a depender em sua maior monta dos agentes privados.

Políticas territoriais e o papel de agentes estratégicos

O Programa “Brasil em Ação” se inspirou na experiência bem sucedida da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD, baseada na visão logística a partir da infra-estrutura de transporte, (especialmente ferrovias, portos, navegação de longo curso e de cabotagem) voltada especialmente às commodities minerais e agroindustriais, para propor investimentos na infra-estrutura econômica como instrumento de integração espacial. Aliando as experiências dos corredores de exportação com pólos de desenvolvimento, que haviam sido exitosas para política exportadora na década de 1980, o Programa “Brasil em Ação” lançou a idéia dos chamados Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento - Enids, cujo objetivo era minimizar os custos de transporte, de modo a reduzir a distância econômica, mais importantes que as distâncias físicas no mundo globalizado (JATOBÁ, 2006).

Os “eixos” foram concebidos em torno de grandes vias de penetração já existentes ou potenciais, com a idéia de explorar as potencialidades de áreas situadas ao longo das mesmas, por meio de projetos de infra-estrutura econômica, basicamente nas áreas de transporte, energia e telecomunicações. A infra-estrutura de transporte é o principal elemento definidor do eixo, que é visto como algo mais que uma via de penetração, mas como estruturador de uma região de planejamento²², onde se agregam as potencialidades produtivas e a estrutura definida pela rede urbana. Inspirado na teoria da polarização da

²² Uma melhor formulação da “região de planejamento” dos “eixos” foi dada pelo trabalho do Consórcio Brasileira : “região complementar definida a partir das projeções espaciais das relações sociais nas imediações das vias de transporte e cuja lógica se reflete na interação e na hierarquia dos seus assentamentos humanos” (Consórcio Brasileira, 1988 apud GALVÃO e BRANDÃO, 2003).

escola francesa, a idéia era que, a partir de investimentos nos eixos se integrasse e desenvolvesse amplas porções territoriais ao longo dos mesmos (ABLAS, 2003).

O modelo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – Enids supunha uma ação do Estado não mais como executor direto dos empreendimentos, mas como indutor. Neste tipo de planejamento menos impositivo e mais indicativo “o estado não mais lidera o processo, que deve evoluir mediante a implementação de parcerias” (Consórcio Brasileira, 2000 apud GALVÃO e BRANDÃO, 2003).

As parcerias público-privado foram a principal alavanca dos investimentos nos Programas “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”. Apesar de desonerar o Estado de pesados investimentos, que este já não tem capacidade financeira para realizar, as parcerias público-privado atrelam o cumprimento de metas ao interesse do setor privado nos investimentos. Conseqüentemente, a maior atratividade que os projetos podem exercer nos investidores privados implica, na maior parte das vezes, em prejuízo dos interesses públicos.

Políticas urbanas

A partir da década de 1990 se intensificou o crescimento das cidades de porte médio e cidades pequenas. Nas áreas metropolitanas, apesar da redução do ritmo de crescimento demográfico, as áreas informais se expandiram fortemente. A segregação urbana tornou-se mais marcante com nítida diferença entre a qualidade urbana das áreas centrais e a precariedade urbana da periferia e dos enclaves de pobreza no tecido urbano – favelas, cortiços, invasões (JATOBÁ, 2006).

Resultados ou desafios para o ordenamento do território

Potencialidades

Segundo Galvão e Brandão (2003), o PPA 1996/1999 teve o mérito de retomar a questão da espacialidade dos planos de desenvolvimento brasileiro. Esta diretriz foi fruto de um consenso existente nos quadros técnicos do governo de que era necessário responder a maior abertura comercial e competitiva da economia, proporcionada pela globalização, com uma estratégia organizada de desenvolvimento para o país.

A proposta dos “eixos” encontrou apoio em setores técnicos e políticos, tanto à esquerda como à direita, por recuperar a tradição das políticas de desenvolvimento a partir de grandes obras de infra-estruturas dinamizadoras. Inspirada nas teorias que relacionam espaço e transportes, propostas por Von Thünen, Lösh, Weber e outros, a proposta dos “eixos” baseava-se na crença do poder indutor de desenvolvimento de grandes obras de infra-estrutura associadas, especialmente, a transporte e energia. A idéia de um desenvolvimento espacializado tinha como bases a logística, a competitividade e a redução do “custo Brasil” e pretendia transcender a velha política regional, substituindo-a por uma visão abrangente da dimensão espacial do desenvolvimento brasileiro (GALVÃO e BRANDÃO, 2003).

Limitações

Os desequilíbrios socioeconômicos provocados pela crise do Estado na fase do Estado reformado se refletiram territorialmente. Minguaram os investimentos na “malha programada²³” implantada pelo poder estatal nas décadas de 1960 e 1970, para dar apoio à ocupação territorial e à expansão capitalista nas porções territoriais pouco integradas do país. O Estado assistiu a fragmentação do seu poder político, tanto pela incapacidade de atender as demandas sociais locais como pelo crescimento da autonomia das corporações empresariais, que passaram a assumir as suas funções na sua ausência, principalmente nas áreas mais afastadas do poder central (BECKER, EGLER, 1992, p. 168).

A partir da década de 1990 se intensificou o crescimento das cidades de porte médio e cidades pequenas. Nas áreas metropolitanas, apesar da redução do ritmo de crescimento demográfico, as áreas informais se expandiram fortemente. A segregação urbana tornou-se mais marcante com nítida diferença entre a qualidade urbana das áreas centrais e a precariedade urbana da periferia e dos enclaves de pobreza no tecido urbano – favelas, cortiços, invasões (JATOBÁ, 2006).

Apesar do mérito de recolocar o debate sobre a espacialidade do desenvolvimento brasileiro, a proposta dos “eixos”, embora conceitualmente baseada no modelo desenvolvimentista do passado, introduziu, de fato, uma visão gerencial estratégica, típica da iniciativa privada no planejamento estatal e coerente com a política econômica neoliberal. Também não adotou um modelo democrático de planejamento, reforçando seu caráter técnico e menos afeito ao debate político, reaproximando-se, neste sentido sim, do planejamento tecno-burocrático do período autoritário. Manteve, portanto, uma visão essencialmente economicista do planejamento sem consideração efetiva de determinantes sociais e ambientais (GALVÃO e BRANDÃO, 2003).

Apesar do avanço conceitual da proposta dos “eixos”, estes acabaram por se transformar na proposta final em meio de viabilizar de forma mais eficiente os corredores de exportação em termos de logística territorial conectando entre si as áreas já economicamente dinâmicas (“bolsões de riqueza”) no território nacional. Ou seja, o objetivo era montar uma eficiente malha logística para escoar produção tradicional integrando-as ao mercado internacional de *commodities*. Desta forma os “eixos”, antes de serem indutores da dinamização de áreas deprimidas economicamente, reforçam as heterogeneidades estruturais dentro e entre as regiões brasileiras (GALVÃO e BRANDÃO, 2003, p. 200-2).

Desafios

A modalidade de investimento em parcerias público-privadas dos programas “Brasil em Ação” e “Avança Brasil” é um elemento diferenciador do desenvolvimentismo do Estado reformado para o desenvolvimentismo do período militar. É também um dos motivos apontados para a morosidade ou fracasso de alguns projetos que aparentemente ainda não ganharam a adesão do setor privado no seu financiamento. A maior parte das obras

²³ Bertha Becker (2005, p. 26;) assim designada a malha de duplo controle - técnico e político – constituída pelas redes e conexões capazes de controlar fluxos e estoques no espaço territorial, nas quais as cidades são as bases logísticas. Este conceito se inspira no que Henri Lefebvre define com a produção do espaço pelo Estado por meio da construção logística do território nos seus aspectos físico-estrutural (redes viária, de transporte, de comunicações, energia e urbana) e político (normas, leis e hierarquias) para exercer o seu controle econômico e social. No caso da fronteira amazônica o objetivo estratégico foi conectar seus estoques de recursos naturais aos fluxos econômicos globais, manipulando ideologicamente a idéia da fronteira como espaço alternativo e de desenvolvimento equitativo.

previstas ainda não se realizou e depende de investimento de capitais privados para deslançar, o que não tem ocorrido. A este fato somam-se as resistências ambientais aos projetos como um fator de descumprimento dos cronogramas iniciais de implantação. A inexistência dos fartos créditos destinados aos projetos desenvolvimentistas da década de 1970 e a contingência da discussão social e política dos projetos imposta pela democracia, pelo crescimento do ambientalismo e do empoderamento das comunidades locais definem uma nova realidade para implantação dos projetos de desenvolvimento econômico no Brasil atual.

2.4 Referências bibliográficas: Brasil

ABLAS, Luis. O estudo dos eixos como instrumento de planejamento regional. In GONÇALVES, Maria Flora, BRANDÃO, Carlos Antônio, GALVÃO, Antônio Carlos F. (orgs.) Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: o desafio urbano-regional. UNESP. ANPUR. São Paulo. 2003

ACSELRAD, Henri Zoneamento Ecológico-econômico – entre ordem visual e mercado-mundo in Anais do XII Encontro Nacional de Estudos populacionais da ABEP Caxambu, 2000, v.1. Disponível em <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos.Acessado> em 03/05/2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. 2004. Disponível em <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf..> Acessado em 10/08/2005.

ANTUNES, Luanda. Poder Legislativo e Nacional Desenvolvimentismo. subsídios para uma revisão do papel do Congresso nas políticas de desenvolvimento. Disponível em necon.iuperj.br/arquivos/artigos/artigo_luanda.pdf. 2003. Acessado em 10/09/2005.

AZEVEDO, Heloisa Pereira Lima. Tendências da Gestão Intermunicipal em Aglomerações Urbanas Metropolitanas. Tese de Doutorado. São Paulo. 2002

BECKER, Bertha K, EGLER, Cláudio A. G. Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 1993. 267 p.

BURSZTYN, Marcel. O País das Alianças. Elites e Continuísmo no Brasil, Vozes, Petrópolis. 1990

BECKER, Bertha K. Amazônia : Geopolítica na virada do III milênio. Editora Garamond. Rio de Janeiro. 2005.

BECKER, Bertha K. Grandes Projetos e Produção de Espaço Transnacional: Uma nova estratégia do Estado na Amazônia. In BECKER, Bertha K.; MIRANDA, Mariana; MACHADO, Lia. Fronteira Amazônica. Questões sobre a Gestão do Território. Brasília.Ed Universidade de Brasília; Rio de Janeiro, Editora Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. BNDES, 50 anos de Desenvolvimento. **Brasília. 2002.** Disponível em http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Livro_Apresentacao.pdf. Acessado em 11/12/2005.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente / Zoneamento Ecológico-Econômico **Brasília. Disponível em** <http://www.mma.gov.br/port/sds/zee/menu.html>. **Acessado em 27/03/06.**

BRASIL. Portal do Governo Brasileiro. Relatório de 36 meses de Governo. Brasília. 2005. Disponível em http://www.brasil.gov.br/noticias/publicacoes/publicacao_teste/balanco_3anos.pdf em **Acessado em 03/05/06.**

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Lições do Programa Brasil em Ação. 2000. Disponível em <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm>. **Acessado em 02/02/06**

BRASIL. Presidência da República / Casa Civil. Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022 A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica 2004. Disponível em http://www.presidencia.gov.br/secom/nae/3T_3.pdf. **Acessado em 31/01/2006.**

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Lições do Programa Brasil em Ação. 2000. Disponível em <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm>. **Acessado em 02/02/06**

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Comentários sobre o Programa Avança Brasil . 2003. Disponível em http://bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=1381. **Acessado em 04/02/06.**

BURSZTYN, Marcel. Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais. In BURSZTYN, Marcel (org). Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável. Ed Brasiliense. São Paulo. 1993

BURSZTYN, Marcel. O País das Alianças. Elites e Continuísmo no Brasil. **Vozes, Petrópolis. 1990**

CANO, Wilson. Questão Regional e Política Econômica Nacional. In Painei: Distribuição de Renda – Redução das Disparidades Regionais. 2005. Disponível em http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2005/governanca_2005_Painei_Distribuicao_Renda.pdf **Acessado em 30/01/06.**

DIAS, José Luciano. O BNDES e o Plano de Metas 1956/61. In O BNDES e o Plano de Metas . Departamento de Relações Interinstitucionais do BNDES. 1996. Disponível em www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/plametas.pdf. **Acessado em 06/06/2005**

DOMASK. Joseph Jeffrey. A Holistic Systems Approach to International Environmental Politics and IR Theory: A Case Study of Brazil and Amazônia. University of Miami, Florida, 1997. Disponível em http://www.brazilink.org/environment_domask.asp **Acessado em 04/07/2005.**

GALVÃO, A. C. F.; BRANDÃO, C. A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta Governamental dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. In GONÇALVES, Maria Flora, BRANDÃO, Carlos Antônio, GALVÃO, Antônio Carlos F. (orgs.) Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: o desafio urbano-regional. UNESP. ANPUR. São Paulo. 2003. p. 187-205

HARVEY, David. **La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural.** Amorrortu Editores. Buenos Aires. Argentina. 1998.

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana no Brasil -Volume 3 - Desenvolvimento Regional e Estruturação da Rede Urbana. organizado por IPEA/IBGE/NESUR-IE/UNICAMP.Brasília. 2002

JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. **Planejamento e gestão do território na Amazônia brasileira a partir da produção da socionatureza nas ilhas do Lago de Tucuruí.** Tese de Doutorado (Versão preliminar). Universidade de Brasília- Centro de Desenvolvimento Sustentável. Brasília. 2006 .

MANTEGA, Guido. O governo Geisel, o II PND e os economistas. EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações / Relatório de Pesquisa nº 3/1997. São Paulo. 1997

PINTO, Marco Aurélio Cabral.O BNDES e o Sonho do Desenvolvimento: 30 Anos de Publicação do II PND. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 11, N. 22, P. 51-79, Dez.. 2004

PIRES, Valdemir Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente. 2000. Disponível em http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001536.pdf . Acessado em 27/03/2006

SKIDIMORE, Thomas E. The Politics of Military Rule in Brazil 1964-1985. Oxford University Press. New York. 1988

SOUZA, Adáuto de Oliveira, **Diretrizes da política regional: o caso do programa governamental “Avança Brasil”** in Colóquio Internacional de Desenvolvimento Local. Universidade Católica Dom Bosco. Campo Grande. 2003. Disponível em <http://www.ucdb.br/coloquio/arquivos/adauto.pdf>.. Acessado em 08/02/2006.

SOUZA, Celina . **Construção e consolidação de instituições democráticas - papel do orçamento participativo** in Revista **São Paulo Perspec. vol.15 nº.4 São Paulo Oct./Dec. 2001** Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392001000400010&lng=en&nrm=iso . Acessado em 27/03/2006.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento territorial: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico** in Revista BAHIA ANÁLISE & DADOS Salvador - BA SEI v.10 n.4 p.193-206 Março 2001. Disponível em http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/analise_dados/pdf/po_pambiente1/pag_193.pdf. Acessado em 03/05/2006

3 A CONTRIBUIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

3.1 *Experiências internacionais, países semiperiféricos: México*

3.1.1 Condicionantes

Antecedentes

O processo de desenvolvimento mexicano apresenta algumas características marcantes em períodos temporais definidos. Desde o período do pós-guerra até os anos 90 do século passado, sua estrutura econômica, social e institucional se manteve sem grandes alterações, até a chegada da década mencionada, quando do auge dos processos de abertura econômica e reorientação do paradigma econômico.

No período que compreende 1950-1980 o México viveu sob o paradigma do modelo de substituição de importações. Este modelo induziu um crescimento lento da economia com um setor público dominante e um setor privado pouco competitivo. No nível regional, esta política ajudou a reforçar as desigualdades, promovendo um padrão territorial dual que persiste até hoje, com as regiões Norte e Central mais dinâmicas e a região Sul mais atrasada. Este modelo promoveu também uma concentração de atividades econômicas nas principais cidades e criou um tipo de desenvolvimento que pouco ou nada espalhou seus benefícios para as áreas rurais e contribuiu no acirramento do modelo dualista cidade-campo.

Particularmente após a Segunda Guerra Mundial, o crescimento industrial foi considerado a solução para todos os problemas socioeconômicos do país, achando-se que se o mercado interno se expandisse e se abrisse para novas oportunidades de investimento, seria criado um círculo virtuoso que se espalharia para todos os setores da economia. No entanto, isto não aconteceu. A industrialização provocou a concentração das atividades de manufatura em poucas cidades, onde a infraestrutura existente favoreceu o crescimento industrial, principalmente nas grandes cidades: o Distrito Federal, Monterrey e Guadalajara. As áreas rurais contribuíram para o processo com a provisão de matérias primas e mão de obra barata.

Ainda que os modelos de substituição de importações tenham permitido a industrialização do país e resultado em taxas de crescimento altas do PIB durante vários anos, causou também uma alta disparidade quanto aos níveis de produtividade, além de mercados altamente regulados e concentrados.

Condicionantes econômicos

A economia mexicana cresceu em média de 3,6% entre 1993 e 2000, apesar da crise causada pela desvalorização do peso em 1994. No entanto, esta média nacional esconde enormes disparidades econômicas entre as regiões, o que indica que o crescimento recente não tem sido compartilhado equitativamente entre grupos sociais, regiões ou estados. A tendência à segmentação regional da economia mexicana é talvez uma das suas características mais persistentes.

Embora no período anterior a 1986 tenha ocorrido uma convergência econômica regional e uma diminuição da desigualdade, posteriormente estas características mudaram para uma divergência regional entre 1985 e 1993. A partir do NAFTA em 1994, esta tendência se confirmou, devido ao maior investimento externo ao longo das regiões da fronteira com os EUA, isto é, nas regiões Norte e Nordeste.

Os PIB per capita entre 1993 e 1999 das meso-regiões mostram enormes disparidades inter-regionais. As regiões Norte e Nordeste apresentam maior crescimento do que as outras e também em relação à média nacional, sendo que a região Nordeste é a de maior crescimento relativo e de maior capacidade produtiva per capita, superando a região Central, a mais representativa em anos anteriores. O centro do país mostra duas regiões aparentemente convergentes, com a região Central mostrando uma tendência ao declínio quanto à capacidade produtiva e a Centro-oeste com uma tendência de aumento. A posição do Sul e Sudeste permaneceu igual se comparada à média nacional.

Quando visto intra-regionalmente, observam-se poucas diferenças nas regiões Norte e Nordeste, enquanto as regiões Centro e Sul-Sudeste apresentam uma mistura de estados altamente produtivos com outros pouco produtivos. Dois dos estados mais produtivos encontram-se no Sul-Sudeste (Campeche e Quintana Roo), devido basicamente à presença de petróleo e ao desenvolvimento da indústria de turismo. Esta mesma meso-região contém os dois estados menos produtivos, Oaxaca e Chiapas. O DF tem sido a mais vantajosa de todas as entidades territoriais, o que contrasta com alguns estados da região central que apresentaram produção per capita abaixo da média nacional como Morelos.

Embora desde os anos 90 o incremento das importações e exportações tenha sido um dos mais dinâmicos da OECD, com um crescimento médio de 3,6% ao ano, este crescimento favoreceu principalmente aos setores mais ricos e os de maior vínculo com a economia dos Estados Unidos. A entrada no NAFTA modificou a economia e seus fundamentos industriais e territoriais. Além de levar a uma expansão forte das exportações, resultou também numa mudança grande na composição das mesmas, com uma diminuição das exportações de petróleo e um aumento substancial das manufaturas. Teve implicações na diminuição da dívida externa, porém melhorando a condição dos estados em posição intermediária e alta na distribuição da renda. Entre 1994 e 2000 a tendência na distribuição de renda mexicana tem sido de uma crescente desigualdade.

O NAFTA também acentuou a concentração da infraestrutura e das atividades produtivas nas regiões mais perto da fronteira com os EUA, com o incremento no número de maquiladoras de 760 em 1985 para 3308 em 1998. Isto criou uma maior divergência entre as regiões, pois concentrou o investimento estrangeiro. Assim, no período entre 1994 e 2001, as regiões Norte e Centro (o Distrito Federal e os estados de Nuevo Leon, Chihuahua e Baja Califórnia) captaram 85,1% dos investimentos estrangeiros. No sul, onde a coluna vertebral da economia são os pequenos e médios negócios, dirigidos para o mercado interno, captaram-se menos do 10% dos investimentos.

Condicionantes sociais

Os aspectos sociais mostram que desde 1980 a distribuição da população tem mudado significativamente. Na escala metropolitana se deu uma desaceleração no crescimento e paralelamente, reorientou-se a migração para cidades pequenas e médias. No entanto, continua uma alta concentração de população em grandes cidades e muita dispersão da população em milhares de pequenas localidades. Para o ano 2000, uma terceira parte da população estava concentrada em 9 cidades com mais de 1 milhão de habitantes, 20% da população, isto é 20 milhões de pessoas, viviam na Cidade do México, enquanto que uma quarta parte residia em 201.138 localidades, cada uma com menos de 2500 habitantes. 55% destas localidades têm menos de 50 pessoas e localizam-se nas montanhas, aumentando a dificuldade de provisão de infraestrutura e serviços.

A renda média urbana é três vezes maior que a rural. No entanto, há 18,3 milhões de pobres nas cidades. Desde uma perspectiva territorial, a pobreza no México não pode ser

caracterizada como um assunto predominantemente urbano ou rural. O fato de que a percentagem de pessoas pobres nas áreas rurais seja muito maior que nas urbanas, contrasta com outro de que 63% dos pobres podem ser considerados urbanos. A pobreza nas áreas urbanas tende a produzir uma enorme corrosão do capital social como consequência da contigüidade de enormes disparidades e a conseqüente falta de coesão social.

A proporção da população vivendo em condições de pobreza extrema não tem melhorado de 1992 a 2000, ao contrario, cresceu de 23,2% para 23,7%. Em números absolutos, a quantidade de pessoas em extrema pobreza foi de 19,7 milhões para 23,3 milhões no período considerado.

A irrigação da economia pelo investimento estrangeiro direto nas regiões de fronteira, incrementou a produtividade dos trabalhadores preparados. Porém não teve o efeito esperado de aumentar a renda daqueles dedicados a trabalhos intensivos, com menor preparo e educação. Assim, pode-se dizer que o crescimento econômico induzido basicamente pela atividade exportadora não teve o efeito de reduzir as desigualdades e fomentar um desenvolvimento mais eqüitativo, porque favorece prioritariamente àqueles nos estratos médio e alto da pirâmide social.

No âmbito rural, a natureza insular de muitas comunidades escassamente povoadas se traduz em falta de acesso a serviços públicos e dificuldade dos programas de governo de chegar até as áreas longínquas. Pode-se dizer que estas áreas têm sido atingidas pelas políticas de liberalização negativamente, já que sua “contribuição” à pobreza tem aumentado significativamente. As condições de vida destas regiões incentivam a migração para as áreas urbanas e para os Estados Unidos. Portanto, pode-se concluir que existe uma situação de alta concentração e dispersão simultânea da população no território.

O setor educação apresenta grandes disparidades regionais em serviços e desempenho educativo e é a característica social com mais potencial para reverter a situação de baixa renda na população pobre. Simultaneamente, a distribuição tão desigual da educação se identifica como a principal causa da pobreza e da desigualdade no México. Níveis baixos em educação caracterizam cada vez mais os setores mais pobres. De novo, as regiões de melhor desempenho e cobertura são a Norte e Nordeste, seguidas da Central e da Centro-oeste, Sul e Sudeste, as de piores indicadores.

A infraestrutura habitacional e de serviços públicos também apresenta diferenças regionais, sendo que Nordeste e Noroeste apresentam a melhor situação e o Centro-oeste e o Sudeste, as piores.

Uma população particularmente vulnerável é a dos indígenas. Dos 12 milhões, 59,8% vivem em áreas rurais, em localidades com menos de 2500 habitantes (enquanto que no nível nacional, apenas 25,4% da população vive em áreas rurais), em condições de isolamento, pobreza, com déficit de serviços e padecendo diferentes formas de discriminação. A questão indígena apresenta uma dimensão territorial muito explícita, com a população fortemente concentrada no Sul, 69,3% nos estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla, Guerrero, Quintana Roo e Yucatán.

Condicionantes políticos

Quanto à estrutura política, o México é uma República Federativa com um sistema representativo e democrático de governo. O poder se divide em três escalas: a central (federal), com 32 entidades federais das quais 31 são estados e o Distrito Federal, e aproximadamente 2500 municípios.

O sistema político tem sido altamente centralizado, com o processo de tomada de decisão sendo realizado principalmente no nível Federal e na instituição da Presidência. No entanto, em anos recentes, como resultado da transição democrática, tem ocorrido uma redistribuição do processo de tomada de decisões para os outros níveis. Pode-se dizer que está começando a ser implementado um sistema de redistribuição do poder nos diferentes níveis de governo e em diferentes áreas, sinalizando assim uma real separação dos poderes.

A quebra do sistema uni-partidarista sob a liderança do PRI (Partido Revolucionário Institucional), predominante no México até a segunda metade dos anos 90, abriu espaço para democratizar os diferentes níveis de governo, os quais eram fortemente controlados pelo nível Federal. O nível municipal ainda é severamente limitado, podendo ser considerado o elo mais débil do esquema institucional. Em termos legais, os municípios não têm funções legislativas e apenas podem regulamentar sobre o marco jurídico estatal e Federal. O regime tributário deve ser aprovado no nível estadual e as contas do município são auditadas pelo estado. Seus recursos dependem fortemente das transferências estaduais e federais.

Desde o fim da década de 1980, começaram a ser implementadas ações de descentralização e de abertura de espaços para a sociedade civil. Estas medidas para definir as políticas públicas e melhorar sua implementação, junto com as crescentes demandas de fortalecimento dos mecanismos de cooperação, tanto horizontal como vertical, levaram ao reconhecimento gradual da necessidade de estratégias para o desenvolvimento territorial e de se criar mecanismos para vincular o nível Federal com os estados e com as municipalidades, para criar políticas mais consensuais e efetivas.

Os setores do executivo representados nos Ministérios têm uma presença muito forte no governo, o que contrasta com os débeis mecanismos de coordenação entre eles. Isto representa um empecilho grande, especialmente no que se refere ao desenvolvimento territorial, onde as políticas devem se intersectar e interagir.

A disparidade presente no nível municipal (os municípios vão desde pequenos povoados até grandes cidades de milhões de habitantes) dificulta as possibilidades de implementação de ações responsáveis para aumentar a eficiência das políticas públicas. Estas disparidades precisam de regras diferenciadas, além de programas de construção de capacidade institucional, tanto no nível municipal quanto estadual.

A situação institucional e legal apresenta uma insuficiência de mecanismos de responsabilização, uma complexidade dos procedimentos burocráticos, ausência de incentivos para alavancar a eficiência dos órgãos públicos e falta de profissionalismo entre os servidores públicos. Esta situação contribui para a corrupção no México. A persistência da corrupção é um obstáculo grande para o desenvolvimento do país, pois impede o desenvolvimento endógeno e tem efeitos nocivos sobre as condições locais de vida e de governança.

Em termos das relações fiscais entre níveis de governo, de equidade e eficiência, ainda é preciso fazer ajustes e reformas. É preciso melhorar os sistemas de monitoramento das transferências, especialmente nos casos de projetos de vital interesse para os níveis mais baixos de governo. De igual forma, é necessário fortalecer o esquema institucional para evitar a corrupção. Devido aos problemas de orçamento e seu rebatimento territorial, durante a presidência de Vicente Fox se realizou a reforma fiscal. Porém, os estados e governos locais continuam financiados principalmente por transferências da Federação sem geração de fontes de renda próprias.

Quanto ao quadro natural, 64% do território é considerado pobre em recursos naturais, porém é onde um terço da população reside e onde é gerada 40% do valor da produção. Pode-se dizer que algumas regiões estão super explorando seus escassos recursos (como a Norte e o Centro), enquanto que outras contam com grande potencial em recursos naturais sem explorar (as regiões Sul e Sudeste). As florestas cobrem 25% do território nacional, aproximadamente 48,7 milhões de hectares (das quais 600.000 são perdidas anualmente por desmatamento), enquanto 23 milhões estão destinados a usos agrícolas e 79 milhões à pecuária.

A maior riqueza natural e arqueológica encontra-se na região Sul. A vasta rede hídrica no Sul e Sudeste, lhes confere o maior potencial e capacidade hidroelétrica do país.

Padrão de uso e ocupação do território: configuração e tendências

A estrutura territorial do país apresenta uma divisão regional muito marcada, com as regiões Norte e Centro apresentando melhor desempenho quando comparadas às regiões Sul e Sudeste, tradicionalmente mais atrasadas. O território apresenta também uma situação e estrutura atomizada nas áreas rurais, com um quarto da população vivendo em 196.000 localidades, cada uma com menos de 2500 habitantes e em condições de pobreza e marginalidade. Existe uma alta concentração de população em grandes cidades, com uma terça parte morando em 9 cidades com mais de 1 milhão de habitantes cada uma, e 20% na cidade do México.

Atualmente, aproximadamente 61% da população residem em 364 cidades maiores de 15.000 habitantes, (que formam o Sistema Urbano Nacional). Em 9 delas, de mais de um milhão de habitantes, vivem 33, 2 milhões de pessoas, isto é, 52,1% da população urbana do país. Em 17 metrópoles com população inferior a um milhão de habitantes residem outras 11,9 milhões de pessoas (18,9% do total urbano) e em 79 cidades com menos de 500 mil habitantes moram 17,1 milhões (26,9% do total urbano). Os restantes 2,3% do total urbano residem em cidades de menor tamanho. 31% da população vivem em localidades com menos de 5 mil habitantes e os 8% restantes em localidades intermédias.

No entanto, em anos recentes as cidades maiores têm apresentado uma diminuição na sua taxa de crescimento, enquanto nas cidades intermédias e pequenas esta taxa tem aumentado. Esta situação pode ajudar a melhorar o desenvolvimento econômico e social do país, já que uma distribuição mais equitativa da população nas cidades intermédias e pequenas contribuirá para baratear os serviços públicos e favorecerá a descentralização político administrativa e espacial, diminuindo as diferenças regionais.

O SUN está assentado em apenas 0,4% do território do México, e nesta pequena porção do território se produz aproximadamente 80% do PIB nacional e se encontra 65% da população.

O padrão de urbanização marcou o padrão atual de distribuição da população: 50% se localiza em 7 estados: Distrito Federal, Estado de México, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato e Michoacán.

A distribuição da população no território responde tanto a inércias demográficas e culturais, como a processos de crescimento econômico e de geração de emprego. Estes processos determinam condições desiguais de desenvolvimento e obedecem ao impulso de economias urbanas ligadas aos setores produtivos de maior crescimento, gerando uma dinâmica que, na ausência de políticas compensatórias, propicia que as desigualdades regionais quanto à produção, população e marginalização tenham a tendência a se reproduzir e até a se acentuar.

Na região metropolitana formada pelo DF e os municípios conurbados do Estado do México gera-se um terço do PIB. Atualmente se observa um fenômeno de impulso às economias de algumas cidades ligadas aos setores produtivos de maior crescimento como a indústria maquiladora nas principais cidades da fronteira norte, o turismo internacional em Cancun e o litoral de Quintana Roo, o comércio, indústria e serviços nas principais cidades na região do Bajío, em cuja fronteira se encontra a zona industrial da cidade de Querétaro, uma das áreas de maior crescimento do investimento, a produção e o emprego nos últimos anos. Entre 1993 e 1998 quase 50% dos novos empregos da indústria, comércio e serviços foram gerados em 49 municípios, localizados nestes estados.

Os efeitos da concentração econômica e demográfica expressam-se também no processo inverso, de despovoamento de um importante número de municípios. Entre 1995 e 2000, 767 deles aumentaram a perda populacional em termos absolutos, passando de 500.000 habitantes a 1.5 milhões.

Isto significa que nos últimos trinta anos as diferenças regionais no México acentuaram-se pela existência de concentrações econômicas e a carência de políticas explícitas de desenvolvimento regional.

O tamanho das localidades tem sido fundamental na habilidade destas em explorar as oportunidades econômicas. A tendência é que na medida em que se aumenta em tamanho, a eficiência no combate à pobreza aumenta. Se analisado por tipos de localidades, a pobreza está associada a municípios de menor porte. Comprova-se que em municípios maiores, a pobreza nunca excede 20% da população.

Em termos regionais, as regiões Sul e Sudeste são as mais marginalizadas do país, com aproximadamente metade da população (45,7%) vivendo em municípios com altos graus de marginalização²⁴. Em seguida temos a região Centro-oeste com 11,4%. A região Noroeste apresenta os melhores níveis de vida com apenas 5,7% da sua população vivendo em municípios com altos graus de marginalização e o Nordeste apenas com 4,1%. Finalmente, para a região Central esta cifra é de 12,9%. As dinâmicas de marginalização apontam também para uma maior polarização, já que entre 1990 e 2000 a população vivendo em municípios com graus altos de marginalização cresceu de 16,9 para 18,6%. Simultaneamente se deu um incremento na população vivendo em municípios com pouco grau de marginalização, passando de 43,7 para 52,7%.

Existe uma série de desigualdades quanto à presença de infra-estrutura no território, tanto de transportes como de comunicações. O padrão é o mesmo que para outras características, reproduzindo-se assim a estrutura dual com o Norte e Centro mais densos e o Sul mais desprovido de infra-estrutura.

A estrutura da terra agrícola é regida pelo sistema de ejido, que define o uso coletivo da mesma. Este sistema vige em muitos estados, principalmente naqueles de predominância indígena, sendo que 51% do solo correspondem a este sistema e a terras coletivas.

Redes de infra-estrutura e redes imateriais existentes

A falta de uma infraestrutura de transportes e telecomunicações adequada tem profundas consequências na geografia econômica mexicana. Esta situação é resultado tanto da falta de recursos financeiros, quanto de carência de políticas focadas na solução desta situação. Esta carência é co-partícipe da enorme disparidade regional existente no território entre o Norte e o Sul, assim como da dispersão das pequenas localidades.

²⁴ A marginalização é medida por um índice desenvolvido pela CONAPO - Conselho Nacional de População, que inclui dados sobre analfabetismo, as condições de habitação e a provisão de serviços públicos.

Na escala nacional, a infra-estrutura rodoviária, a mais importante no México, apresenta uma estrutura radial centrada na cidade do México que implicou altos investimentos, manutenção e custos de operação para superar a topografia. A ausência de rodovias litorâneas ao longo da parte norte do golfo do México resultou no congestionamento das rodovias do Centro pela circulação da carga vinda do sul e da Península de Yucatán, e na direção dos EUA.

Visto regionalmente, as regiões Sul, Sudeste e Centro são as que piores condições apresentam na malha viária com déficit quanto às vias interestaduais e más condições das rodovias federais existentes.

A região Central apresenta problemas de congestionamento por falta de conexões inter e intra estaduais e as regiões Sul e Sudeste precisam de infraestrutura para se integrar às outras regiões, melhorar seus acessos aos mercados e explorar seu potencial turístico.

Quanto às ferrovias, estas apresentam também uma estrutura radial. Apesar da privatização recente dos “Ferrocarriles Nacionales” do México e de outras medidas estruturais, grande parte do país permanece desconectada da rede.

Existe também um déficit muito grande de portos, com o agravante de que não têm sido desenvolvidos sistemas intermodais complementares.

Os sistemas de telefonia apresentam também um déficit. A média é de 13 linhas por cada 100 habitantes (a menor dos países da OECD). Os maiores déficits estão no Sul e Sudeste (7,5 linhas) e as melhores densidades se localizam no Centro (13,7 linhas).

Sobre a internet, apenas uma minoria da população tem acesso. Para cobrir este déficit, foi desenhado o projeto e-mexico que pretende dar cobertura a 80% da população até 2006.

3.1.2 Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

Políticas públicas

Uma das razões para a persistência do padrão territorial tão desigual no México é a demora na emergência e implementação de uma estratégia de desenvolvimento com considerações territoriais. As políticas têm tido um caráter principalmente setorial, definidas no nível Federal e com raras considerações sobre seus rebatimentos territoriais implícitos e/ou explícitos.

Apesar desta situação, vêm sendo implementadas ações públicas, bem como desenvolvidas iniciativas privadas, que abrem possibilidades para induzir ações que corrijam as enormes disparidades presentes até hoje. A continuação descrevemos algumas de elas.

Promoção de arranjos produtivos locais

A criação de aglomerações industriais e clusters em algumas regiões tem tido resultados favoráveis. A indústria apresenta uma carência de vínculos entre pequenas e médias empresas e as empresas exportadoras de grande porte, tanto nacionais quanto estrangeiras. Em particular as maquiladoras, que tiveram um crescimento expressivo nos anos 90, caracterizam-se por ter vínculo muito escasso com a indústria nacional, sendo assim em grande parte desvinculadas do mercado interno. No entanto, as aproximadamente 3000 destas plantas já existentes dão conta de mais da metade das manufaturas para exportação do México. Aproximadamente 90% delas se localizam nos

estados de fronteira do norte. Isto cria um padrão bifurcado, no qual as empresas competitivas internacionalmente se localizam no Norte e no Centro e coexistem com pequenas e médias empresas pouco competitivas e dirigidas para o mercado interno, com poucos vínculos entre elas.

A pesar desta situação, existem alguns sinais de que pode estar começando um novo padrão de desenvolvimento industrial. Vem crescendo o número de 'clusters' de caráter endógeno, basicamente na regiões Norte e Centro. O desenvolvimento destes clusters está promovendo um outro tipo de desenvolvimento econômico baseado principalmente nas localidades, que, com a entrada do México no NAFTA, têm sido estimuladas a aproveitar suas vantagens locais, em particular sua proximidade com os EUA.

Mecanismos e instrumentos institucionais e legais

Na gestão do Presidente Fox e particularmente desde 2001, têm se aprofundado as políticas de descentralização em diferentes setores, assim como incorporado uma visão territorializada das políticas setoriais.

Na escala nacional e com o objetivo de implementar processos de formulação de políticas, criou-se a Secretaria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional, que depende diretamente da Presidência do Governo Federal. Este órgão opera como facilitador para a coordenação interestadual e inter-setorial, induzindo a ação de agentes privados e da sociedade civil para o desenvolvimento regional. Pretende criar espaços para a construção de consensos, para o qual conta com o Conselho de Promoção Regional, cuja secretaria técnica conta com representantes permanentes de cada estado, assim como com representantes dos assuntos pertinentes à agenda de desenvolvimento regional. Pretende-se com isto promover projetos de desenvolvimento de grande escala, priorizando a escala meso regional. Trata-se de projetos que envolvem vários estados e setores simultaneamente. Para dar operacionalidade a esta iniciativa, criaram-se os Fundos de Crédito Regional.

A Secretaria também tem como objetivo a definição de uma estratégia de políticas públicas de longo prazo mediante a implementação do Sistema de Planejamento de Participação Nacional (SPPN) e a elaboração do Plano de Desenvolvimento Nacional. O SPPN promove um processo de definição, consertação, monitoramento e avaliação das políticas do setor executivo e das atividades de todas as agências e entidades da administração Federal.

De outra parte, dentro da Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDESOL (nível de Ministério) na Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano e Ordenação do Território, criou-se a Direção Geral de Ordenamento do Território. Esta Secretaria tem os seguintes objetivos:

- Promover um projeto de integração nacional territorial para o 2025.
- Desenvolver diagnósticos territoriais e programas de ordenamento do território nas 5 meso regiões definidas no PNDU-OT 2001-2006- Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano e Ordenação do Território, explicado mais adiante.
- Elaboração de programas de ordenamento territorial dos estados.
- Integração de um sistema Nacional de Informação para o ordenamento do território e de desenvolvimento urbano e regional.

O PNDU-OT se materializa com a criação e operação do Fundo Nacional para o Ordenamento Territorial que designa recursos a Projetos Regionais Estratégicos específicos. Este fundo pretende fortalecer as vantagens comparativas das regiões e

promover os objetivos gerais de desenvolvimento. Incorpora a participação dos governos subnacionais, do setor privado e da sociedade civil na decisão das prioridades dos projetos, numa estratégia similar àquela adotada pela Secretaria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional da Presidência. Os fundos têm recursos federais, estaduais e municipais, bem como acesso a linhas de crédito nacionais e internacionais.

Um outro mecanismo institucional é a Criação da Secretaria de Representação para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas, dependente da Secretaria Executiva da Presidência e que pretende arbitrar o conflito regional territorial, principalmente no estado de Chiapas. Pretende-se garantir o acesso dos povos indígenas aos benefícios do desenvolvimento, ajudar na preservação das culturas e reconhecer a dívida cultural com estes povos, incorporando-os na institucionalidade do país.

Para promover uma visão regional nos diferentes setores, o Governo Federal adquiriu um compromisso com o desenvolvimento regional mediante a promoção, formulação e implementação de políticas que incorporem o elemento espacial. Pretende assim transcender a visão apenas setorial da ação pública. A primeira ação que se desprende deste compromisso foi a incorporação da visão regional no Plano de Desenvolvimento Nacional.

Com a criação dos Fundos de Crédito Regional, pretende-se financiar os projetos interestaduais da escala meso-regional identificados no espaço de trabalho da Secretaria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional. Estes fundos podem receber doações do setor privado para a avaliação e formulação de iniciativas e propostas de projetos regionais e se constituem num passo adiante na procura de uma menor dependência dos recursos federais.

Para promover o desenvolvimento regional, tendo como pano de fundo um escopo nacional e supranacional desenhou-se o Plano Puebla-Panamá. Ele pretende ser um *framework* para financiar e implementar projetos de desenvolvimento de forma integrada e promover uma maior conectividade entre as regiões do sul do país com o resto da América Central. Visa superar a divisão entre o Norte e o Sul mediante a construção de 2200 km de vias para conectar com rodovias e ferrovias o Oceano Pacífico e o golfo do México. Pretende melhorar também toda a infraestrutura de telecomunicações. Seu escopo regional pode mobilizar financiamento de instituições internacionais, facilitar a cooperação com a região da América Central e melhorar a coordenação entre atores públicos e privados dentro do México. Porém, o PPP requer grandes investimentos financeiros pela magnitude das obras, bem como de um esforço de coordenação institucional nacional e internacional muito grande.

Mecanismos e instrumentos de operacionalização

Desde 1995, ações para induzir um desenvolvimento mais balanceado têm sido implementadas, tais como mecanismos de coordenação horizontal e vertical, ações de planejamento territorial, assim como a busca de uma melhor distribuição das responsabilidades e recursos nos diferentes níveis de governo.

Para atender a fragmentação e atomização da população em pequenos municípios e aldeias nas áreas rurais foi criada a Estratégia para as Micro-regiões. Esta estratégia busca coordenar esforços de vários setores em um Conselho Inter-setorial, para assistir a 260 regiões com 20 milhões de habitantes, que apresentam níveis altos ou muito altos de marginalização. Seu objetivo é criar Centros Comunitários Estratégicos (CEC) em regiões rurais, que funcionam como centros naturais de confluência de caráter social, produtivo, comercial e de serviços (de saúde, educação) para um conjunto de localidades menores e

dispersas localizadas dentro da área de influência das localidades. Trata-se da efetivação de uma política de base local com visão territorializada da pobreza e marginalização para levar às localidades políticas sociais diferenciais a partir das características e capacidades do território.

Mecanismos e instrumentos de gestão

Durante a administração Fox está sendo implementado o Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano e Ordenação do Território (PNDU-OT) 2001-2006 pela Secretaria de Desenvolvimento social SEDESOL. Para isto, formou-se um acordo nacional para o Ordenamento Territorial na Direção de Ordenamento Territorial do SEDESOL e foi criado um Fundo Nacional para o Ordenamento Territorial.

Os objetivos deste programa são os de estabelecer os princípios, objetivos, estratégias e linhas de ação do governo Federal no tema territorial; desenhar uma política para desenvolvimento urbano e rural e fomentar a implementação de projetos estratégicos com uma visão integrativa para as regiões, áreas metropolitanas e cidades.

Este programa marca uma mudança significativa nas práticas e ações das políticas públicas, já que incorpora explicitamente uma visão espacializada na procura do desenvolvimento social e econômico do país. No PNDU-OT se incorpora uma visão do planejamento espacial como “um processo mediante o qual se orienta a evolução espacial da economia e da sociedade e se promovem novas relações funcionais entre regiões, cidades e localidades, assim como entre os espaços rurais e urbanos” (OECD, 2003: 134).

Também visa focar melhor a intervenção do Estado mediante o reconhecimento e otimização do potencial de cada território, visando a redução das disparidades regionais. Suas ações prioritárias são a promoção e implementação de projetos regionais estratégicos, a consolidação do Sistema Urbano Nacional.

Dentro das ações do PNDU-OT, estabeleceu-se como prioridade também o desenho da Política Nacional de Solos e Reserva Territorial, que visa dar respostas aos desafios do crescimento urbano e às demandas quanto ao solo para moradia, indústria, serviços, comércio e equipamento nas cidades. O programa será financiado mediante a criação de um Fundo, inicialmente alimentado com recursos federais e posteriormente incorporando recursos estaduais e municipais, bem como linhas de crédito nacionais e internacionais. Outras fontes de financiamento possíveis são o setor privado e outros ministérios federais.

De outra parte, criou-se também o Programa de Desenvolvimento Empresarial PDE (2001-2006), programa guarda-chuva para todas as iniciativas neste setor que visa corrigir os problemas de coordenação entre as ações públicas e privadas. Seu objetivo é melhorar as condições locais para desenvolver relações empresariais e negócios que terão rebatimento territorial. Seu sucesso dependerá de que incorpore uma visão territorial e que consiga a colaboração entre os diferentes setores do governo e o setor privado.

Está sendo realizada também a revisão e adequação da normatividade federal, estadual e local que rege as ações relacionadas com o ordenamento do território e o desenvolvimento urbano e regional, assim como a institucionalização de organismos do executivo para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura, equipamento e serviços de alcance regional que envolvam duas ou mais entidades federativas. A implementação de projetos de infraestrutura, equipamento e serviços urbano regionais será viabilizada com a criação de uma linha de crédito nos bancos de desenvolvimento como os bancos BANOBRAS e BANDAN.

Com já se falou, uma das características do padrão territorial mexicano é a simultaneidade da dispersão da população em pequenas localidades e aldeias junto com a concentração em áreas de conurbação e nas cidades. Para atender este panorama de alta concentração e dispersão simultânea da população, o desafio para a organização espacial é o de fortalecer as cidades pequenas e médias com potencial para o desenvolvimento, regular a expansão das grandes áreas metropolitanas, estimular a conectividade e responder as necessidades das localidades remotas mediante a criação de massa crítica necessária para garantir o acesso aos serviços para a população e as firmas.

Ações concertadas: Promoção de redes de infra-estrutura e redes imateriais

Durante os anos 1990, mais de 80.000 km de rodovias foram construídas. Os programas de privatização e de desregulação do setor de infraestrutura que começaram nos anos 90 têm mudado substancialmente o perfil de investimento em infraestrutura no México. O investimento privado tem favorecido as ferrovias, os portos, aeroportos e telecomunicações, enquanto que o investimento público tem se concentrado em energia e rodovias.

As ações do governo Fox visam aumentar a conectividade do território, em particular para aliviar as diferenças entre o Norte e o Sul. O incremento da densidade da infraestrutura de transportes e comunicações é prioridade e tem se baseado na visão meso-regional. Para isto, desenhou-se uma estratégia que inclui o fortalecimento do Ministério da Infraestrutura e da sua capacidade de estabelecimento de parcerias com o setor privado e consecução de recursos; a modernização dos 14 corredores rodoviários principais do país; o desenvolvimento da capacidade dos portos oceânicos; a construção do novo aeroporto do DF; o desenvolvimento do transporte multi-modal e a construção de ferrovias suburbanas nas áreas metropolitanas da cidade do México, Tijuana e Monterrey.

O Plano Puebla Panamá também visa aumentar a conectividade do território, só que na escala supranacional. A região Sul do país deverá ser a mais beneficiada neste sentido, já que prevê ações para melhorar a infraestrutura desta região e permitir uma melhor conectividade com os outros países da América Central, em particular mediante uma rede de transporte intermodal. Assim, pretende-se fortalecer a infraestrutura portuária e rodoviária, para permitir uma melhor vinculação da região com os mercados externos e paralelamente fortalecer a troca intraregional. Pretende-se construir 2200 km de rodovias e ferrovias conectando o Sul e o Norte e os Oceanos Pacífico e o Golfo do México.

Quanto às telecomunicações, pretende-se também melhorar a situação de desigualdade territorial aumentando a cobertura e melhorando a distribuição dos serviços. O desafio é conseguir uma universalização dos serviços numa situação de diferenças muito marcantes quanto à atratividade das regiões.

3.1.3 Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território

As ações ainda não tiveram o tempo suficiente para que serem avaliados seus resultados e, portanto, pode-se falar apenas em expectativas e em desafios e recomendações previstas.

Desafios e recomendações para o quadro econômico nacional

Ainda que a liberalização econômica e a expansão do comércio externo tenham ajudado as empresas a se adaptar ao novo entorno da globalização, a brecha crescente entre o

setor exportador e o setor interno da economia é uma característica prevalente da economia mexicana. O aumento da produtividade se dá nas maquiladoras, com a conseqüente tendência de concentração do capital multinacional nas regiões Norte e Centro do país, sem uma difusão para as firmas pequenas. As políticas devem ter como meta resolver esta situação de segmentação da economia mexicana e sua polarização geográfica, desenvolvendo uma nova estratégia que enfatize a necessidade de incrementar a cooperação entre os programas regionais e as políticas nacionais e o desenvolvimento dos recursos humanos. De igual forma é necessário que se crie uma política de *upgrading* dos setores econômicos que abastecem o mercado interno, em particular das pequenas e médias empresas, para criar vínculos, cadeias produtivas e redes entre elas e os setores que captam os investimentos estrangeiros e assim melhorar a distribuição dos benefícios destes investimentos. As políticas desenhadas e implementadas têm o desafio de ter que se ajustarem às condições regionais divergentes, dada a polarização tão marcada da economia entre o norte e o sul.

Desafios e recomendações para os Condicionantes sociais

As políticas sociais, em particular àquelas para aliviar a pobreza, têm sofrido mudanças radicais nos últimos anos. Os recursos estão sendo mais focados e eficientemente alocados, com a incorporação da visão territorial. É o caso do Programa Oportunidades, implementado em 1997, no âmbito rural e de escala nacional. Ele visa combater a pobreza transferindo renda para as populações mais pobres, sob a condição de que estas usem serviços de saúde, educação e alimentação disponíveis. Pretende-se estender este programa também para as áreas urbanas, considerando que nelas se encontram 18,3 milhões de pobres.

As políticas de alívio à pobreza se baseiam em três pilares: desenvolvimento humano, produtividade e infraestrutura, com fundos sendo orientados para áreas onde o potencial de retorno social e econômico é alto. No entanto, continua o desafio de priorizar melhor os programas para utilizar os recursos de forma que gerem menos custos administrativos e cheguem até as populações mais necessitadas. Recomenda-se que se tenha uma visão mais integrada da problemática, se desenhem ações mais focadas e se restrinja a superposição de ações e de recursos. Também é necessário incorporar mensurações de custo-benefício nos programas e alimentar assim práticas de monitoramento e avaliação das ações implementadas. De igual forma, envolver mais as próprias comunidades no desenho e implementação das políticas, o que redundará na construção e fortalecimento de processos de governança e de transparência política. Recomenda-se que o programa Oportunidades seja estendido às áreas urbanas. De igual forma, recomenda-se que tanto este programa como o programa de Micro-regiões, que chegam até as comunidades mais longínquas, incorporem as iniciativas econômicas locais na estratégia de desenvolvimento regional. Sobre este último, pode-se dizer que apresenta pouca flexibilidade sobre perímetros de intervenção, mecanismos de coordenação deficientes entre micro-regiões contíguas e necessidade de melhorar os mecanismos de monitoramento, avaliação e disseminação de resultados, assim como de prover assistência técnica aos operadores locais.

Desafios e recomendações para os Condicionantes institucionais e legais

Um dos principais desafios é o fortalecimento do marco legal. Durante a gestão do Presidente Fox, criou-se a Auditoria Fiscal da Federação para dar transparência ao uso dos recursos públicos. Na escala estadual tem sido promovida a participação da sociedade civil no monitoramento do uso e gestão dos recursos públicos para melhorar o

desempenho dos estados e criar mecanismos de correção das formas ancestrais de corrupção.

Desafios e recomendações para Políticas Públicas

A excessiva centralização no nível Federal, característica predominante na história mexicana, está começando a ser revertida mediante as políticas que pretendem que tanto os estados como os municípios tenham uma maior participação na definição do desenvolvimento territorial. Os mecanismos de cooperação vertical e horizontal visam promover formas mais consensuais de enfrentar os desafios do desenvolvimento territorial, assim como uma maior aproximação entre os atores públicos e privados.

As visões de curto prazo, típicas das políticas públicas no passado, também vêm se superando aos poucos com a incorporação de uma visão de longo prazo no planejamento regional, o que contrasta com as características erráticas e voluntaristas das políticas no passado.

A persistência de políticas setoriais sem uma visão territorial, tem sido considerado um dos maiores empecilhos para a superação dos desequilíbrios regionais. A superação deste estado de coisas começa pela formulação e implementação do PNDU-OT 2001-2006. O desafio é orientar a evolução espacial dos processos econômicos e promover novas relações funcionais entre as regiões, aproveitando o potencial de cada recorte territorial.

Um desafio que se coloca é aumentar a eficiência da incorporação dos objetivos de planejamento regional no orçamento Federal de forma que esta seja compulsória. De igual forma, incorporar uma obrigatoriedade para os participantes tanto no nível Federal como estadual no modelo de planejamento regional de forma a garantir os compromissos das partes envolvidas e a instaurar patamares de eficiência e de coordenação sobre as ações das partes. Para isto, o modelo de desenvolvimento regional implementado na Secretaria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional que procura mobilizar recursos e vontade política nas áreas funcionais das meso-regiões, induz à criação de mecanismos de manejo regional, nos quais os protagonistas do desenvolvimento regional (governo federal e estadual, sociedade civil e setor privado) participam. De igual forma, harmoniza o planejamento nacional com o estadual e o municipal, coordenando os planos estaduais e municipais com as metas estratégicas do Plano Nacional de Desenvolvimento. Isto implica também em coordenar os investimentos anuais entre do nível Federal e o estadual.

É necessário também estruturar e designar melhor a cooperação horizontal e as responsabilidades no nível Federal, de forma que o planejamento territorial não seja mais uma consideração dentre as muitas que os setores devem levar em conta. Isto implica uma clara priorização de objetivos, o estabelecimento de responsabilidades (na priorização de objetivos, seleção de projetos, implementação e monitoramento dos mesmos) entre os participantes e níveis de governo, assim como uma definição de fontes de recursos e a implementação de mecanismos de monitoramento. Para isto, na estratégia de desenvolvimento regional criou-se o Conselho de Promoção Regional (na Secretaria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional) que visa ser um espaço de representação de todos os atores responsáveis pelo desenvolvimento de uma região. Assim, procura-se incorporar as visões dos estados e setores enquanto se operacionaliza o processo de planejamento como um todo. Este modelo da maior espaço aos estados na canalização dos recursos públicos, já que incorpora os projetos consensualmente acordados no orçamento Federal. De igual forma, estes projetos são colocados como prioritários nos ministérios para que estes sigam as recomendações do estipulado regionalmente.

Uma outra questão fundamental para as políticas territoriais é evitar a superposição de responsabilidades entre setores e níveis do Estado. Para evitar isto, têm sido desenvolvidos mecanismos de coordenação e informação entre a Secretaria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional, e a SEDESOL.

A incorporação da visão micro-regional, atualmente utilizada só nos programas de redução da pobreza em todo o território nacional, pode ajudar a alavancar processos de desenvolvimento no nível local e, simultaneamente, criar uma harmonização e complementariedade com as políticas setoriais.

É possível dizer que as políticas até agora implementadas ainda apresentam carências quanto à incorporação do enfoque territorial e que, portanto, o desenvolvimento continua apresentando assimetrias regionais. Elas ainda estão aquém do objetivo de articulação das prioridades econômicas, sociais e ambientais de desenvolvimento e de resolução dos problemas relativos à distribuição e estruturação da economia e da população no território. O desafio para a organização espacial continua sendo grande já que ainda é necessário fortalecer as cidades pequenas e médias com potencial para o desenvolvimento, regular a expansão das grandes áreas metropolitanas, estimular a conectividade, e responder as necessidades das localidades remotas mediante a criação de massa crítica necessária para garantir o acesso aos serviços para a população e as firmas. No entanto, estão sendo dados passos na direção correta de forma que sejam superados os problemas de extrema desigualdade e heterogeneidade regional no território.

Tendências na estrutura e dinâmica territorial

A tendência calculada para 2010 é que em torno de 78,3% da população estará vivendo nas cidades, e apenas o 21,7% estará em áreas rurais. Isto significa que nas localidades com mais de 2.500 habitantes, estarão assentadas 88 milhões de pessoas, 12 milhões mais do que hoje, distribuídas em 28 grandes cidades (de mais de 500.000 habitantes), 52 cidades intermédias (entre 100.000 e 500.000 habitantes) e 335 centros urbanos com população entre 15.000 e 100.000 habitantes.

3.1.4 Síntese da experiência do México

Antecedentes e contexto

No México prevalecem desigualdades territoriais sérias, uma situação que vem acontecendo em toda a história recente do país. Uma das razões para isto é a falta de políticas explicitamente territoriais e de desenvolvimento e planejamento territorial. Só até recentemente elas vêm emergindo.

As políticas setoriais são definidas no nível Federal e raramente atendem ou fazem consideração sobre seu rebatimento territorial e as suas conseqüências regionais. Este tipo de política dominou o cenário de políticas públicas até os anos 90.

Até os anos 80, a política de substituição de importações pretendeu alavancar um setor de manufaturas nacional. Ela resultou na concentração das atividades econômicas nas cidades e ajudou a criar um padrão territorial dualista que persiste até hoje entre as regiões Norte e Central, e o Sul. O crescimento industrial era a resposta a todos os problemas socioeconômicos e o fortalecimento e expansão do mercado interno e a abertura de novas oportunidades de investimentos criariam o círculo virtuoso que se

espalharia para todos os setores da economia. No entanto, o crescimento industrial provocou a concentração das atividades manufatureiras em poucas cidades e a infraestrutura existente favoreceu o crescimento dos centros industriais. Isto aconteceu prioritariamente na cidade do México, que em 1980 tinha a quinta parte da população.

Ainda que o modelo de substituição de importações tenha ajudado no processo de industrialização e resultado num crescimento do PIB durante vários anos, isto foi conseguido às custas de uma grande disparidade nos níveis de produtividade e de mercados concentrados e altamente regulados. O protecionismo industrial, corolário da estratégia de substituição de importações, criou uma situação de concentração de renda para os grandes produtores. As conseqüências deste modelo levaram à implementação do modelo de liberalização econômica que continua até hoje.

A entrada no GATT nos anos 80 e no NAFTA em 1994 levou ao crescimento das regiões com maior proximidade aos Estados Unidos, como a região Norte e Central.

Políticas territoriais: perspectiva histórica

Muito poucas políticas explicitamente territoriais têm sido implementadas no México:

- 1- 1915: lei de Reforma Agrária que representou um esforço por orientar o crescimento econômico e os fluxos migratórios para regiões menos desenvolvidas.
- 2- Lei de colonização (1930) para promover a colonização do território.
- 3- Criação do Ministério de Recursos Hídricos (1946) que visou criar mecanismos de planejamento sobre a base das bacias hidrográficas e levou à criação de comitês de bacias fora do México central.
- 4- Programa de fronteira, com a finalidade de criar um pólo industrial alternativo ao pólo central.

Porém, estas ações não constituem exemplos da participação do setor público em assuntos territoriais. A política de desenvolvimento continuava baseada em visões setoriais isoladas.

Na década de 70, colocaram-se as bases para a institucionalização do regional e do urbano, como setores dentro da máquina do Estado. Porém, as políticas implementadas foram insuficientes e não foram adequadamente orientadas para um objetivo de desconcentração territorial.

Em 1977 cria-se o Ministério de Assentamentos Humanos e Obras Públicas que proporcionou uma base institucional às políticas urbanas e regionais. Estaria encarregado das políticas de descentralização e desconcentração da área metropolitana da cidade do México. No entanto, o Ministério ficou aquém das expectativas de criar as bases para as ações nacionais de desenvolvimento territorial.

Entre 1978-1982 se realizou o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, assim como planos setoriais incluídos no Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano do mesmo período. Estes documentos iniciaram uma tendência importante no planejamento e abriram as portas para uma série de planos de desenvolvimento estaduais, municipais e urbanos.

Em 1983 foi aprovada a Lei de Planejamento que estabeleceu as diretrizes de planejamento e de coordenação entre os três níveis de governo, vital para o processo de tomada de decisão. Estas ações, mesmo que na direção correta, não conseguiram ainda institucionalizar uma visão espacializada das políticas orientada para desenvolver as

transformações espaciais requeridas. Assim, continuaram crescendo as desigualdades regionais neste período, bem como a concentração urbana do Distrito Federal.

Desde 1982, o país entrou numa espiral de problemas econômicos que obrigou à focalização das políticas na sua resolução e, portanto, os temas prioritários foram o controle da inflação, a redução do déficit fiscal e a diminuição do papel do Estado na economia. Assim, o processo de planejamento perdeu centralidade. Continuou o excesso de protagonismo do nível Federal e, nos planos de desenvolvimento nacional de 1988-1994 e 1994 – 2000, a questão do desenvolvimento regional foi escassamente mencionada. Nestes períodos pouco esforço foi realizado para fortalecer e incrementar os recursos orçamentários para os níveis sub-nacionais de governo.

Um outro fator a ser destacado na formulação das políticas territoriais é o escopo de curto prazo dos programas de governo, o que também acontecia nas estratégias de desenvolvimento regional. O viés autoritário do sistema político mexicano induziu a um desenho e implementação das políticas na perspectiva temporária dos períodos presidenciais de 6 anos. Além disto, frente ao âmbito Federal, as outras escalas do governo tradicionalmente apresentavam pouco poder.

Políticas Territoriais recentes

A atual administração de Vicente Fox (2001-2006) tem insistido no compromisso de considerar o desenvolvimento regional e territorial e incorporá-los na agenda política, assim como em dar centralidade às políticas espacializadas, em lugar das típicas políticas setoriais. Isto fica evidente pela incorporação de políticas de desenvolvimento regional no Plano de Desenvolvimento Nacional, e pela apresentação do Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano e Planejamento Territorial, PNDU-OT.

De igual forma, na criação da Estratégia para as micro-regiões cujo objetivo é trabalhar nos municípios com grau de marginalização alto e muito alto e naqueles onde no mínimo 40% da população fala língua indígena para aliviar os desequilíbrios sócio-econômicos. Integra agentes, mercados e políticas públicas com o território como eixo estruturador das estratégias de desenvolvimento.

A seguir enumeram-se as principais modificações no desenho institucional, tanto na conformação de espaços institucionais quanto na formulação de programas específicos, e os instrumentos propostos e implementados pelo Estado mexicano, para incluir a visão territorial nas políticas públicas.

Desenho Institucional

1- Secretaria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional

Criação da Secretaria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional, com a função de desenhar e coordenar estratégias de políticas públicas de longo prazo e facilitar os processos de planejamento regional entre os diferentes níveis de governo e inter-setorial.

O papel da secretaria é mais gerencial que operacional na promoção de processos regionais de planejamento, financiamento, implementação e avaliação de projetos. Buscam-se parcerias e a concretização de instrumentos de coordenação entre os diferentes níveis de governo e entre as administrações, assim como com o setor privado e a sociedade civil, no desenho e implementação de projetos de investimento públicos.

O modelo de planejamento implementado busca promover o desenvolvimento regional nas meso regiões (consideradas regiões funcionais). Procura desenvolver mecanismos de

manejo regional onde participem os principais atores do desenvolvimento regional (os governos Federal e estaduais, representantes da sociedade civil e os agentes privados).

2- Conselho de Promoção Regional

Criou-se um espaço para a consolidação de consensos chamado o Conselho de Promoção Regional, com uma Secretaria Técnica que coordena e que tem representação permanente de todos os estados da Federação, bem como um representante de cada assunto da agenda de desenvolvimento regional. Portanto, na Secretaria se incorporam as visões tanto estaduais como setoriais e se recolhem recomendações para as ações e políticas de governo desde as regiões, a sociedade civil e o setor privado.

3. - Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano e Planejamento Territorial. PNDU-OT 2001-2006. Escala meso-regional.

Apresentação do Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano e Planejamento Territorial. PNDU-OT 2001-2006 pelo Ministério de Desenvolvimento Social (Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDESOL, Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano y Ordenação do Território.). Este programa visa desenhar e implementar uma política, cujo objetivo é promover a eficiência econômica do território e a coesão social, cultural e política, com a criação de sinergias entre cidades e regiões sob condições de sustentabilidade. Pretende-se incorporar uma visão estratégica no horizonte de 2025 para o país.

4. Criação da Direção Geral de Ordenamento do Território na SEDESOL (Secretaria de Desenvolvimento Social, Sub-secretaria de Desenvolvimento Urbano e Ordenação do Território). Esta Secretaria tem os seguintes objetivos:

- Promover um projeto de integração nacional territorial no horizonte de 2025.
- Desenvolver diagnósticos territoriais e programas de ordenamento do território nas 5 meso-regiões definidas no PNDU-OT.
- Elaborar programas de ordenamento territorial dos estados. Atualmente existem 16 PEOT (Planos estaduais de ordenamento territorial) concluídos, 12 em processo de elaboração e 4 (Guerrero, Jalisco, Yucatán e Nuevo Leon) não iniciados.
- Integração de um sistema Nacional de Informação para o ordenamento do território e de desenvolvimento urbano e regional.

5- Plano Puebla – Panamá Escala nacional.

Seu objetivo principal é corrigir as condições estruturais que têm obstaculizado o desenvolvimento do sul do México, em particular dos estados de Puebla, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán e Quintana Roo, e simultaneamente promover o desenvolvimento da região da América Central aumentando a conectividade entre elas. Incorpora uma nova visão de desenvolvimento regional com a participação da esfera pública, tanto no nível Federal como nos níveis sub-nacionais, e na sociedade civil. Uma das áreas mais fortes do Plano (que inclui o desenvolvimento humano, a redução da pobreza, a promoção do investimento privado, a sustentabilidade ambiental e novas políticas públicas sobre preços e tarifas de bens e serviços públicos) é a de investimento em infraestrutura estratégica, em particular uma rede intermodal de transporte que facilite os contatos com os mercados internacionais enquanto fortalece o mercado intra-regional. A área de comunicações também é priorizada visando diminuir a desigual distribuição dos serviços neste setor.

6. Criação da Coordenação intersetorial para implementação da Estratégia das microregiões. Inclui os três níveis de governo e os setores que se comprometeram em direcionar recursos para estas microregiões. Criaram-se também os Centros Estratégicos

Comunitários-CEC, que funcionam como centros naturais de confluência de caráter social, produtivo, comercial e de serviços (de saúde, educação) para um conjunto de localidades menores e dispersas localizadas dentro da sua área de influência. Esta estratégia baseia-se na visão territorializada da pobreza e marginalização para levar às localidades políticas sociais diferenciadas a partir das características e capacidades do território.

7. Criação da Direção Geral de Solos e Reserva Territorial dentro do SEDESOL para fazer frente aos desafios de desenvolvimento urbano e as demandas de habitação e equipamento urbano.

Instrumentos

1- Estabelecimento de parcerias e de coordenação

Estabelecimento de parcerias e de coordenação entre os diferentes níveis de governo e setor privado na Secretaria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional.

Estabelecimento de mecanismos de coordenação para a Estratégia das Micro-regiões.

2- Canalização e inclusão dos recursos públicos

Canalização e inclusão dos recursos públicos acordados nos projetos regionais do Conselho de Promoção Regional no orçamento Federal.

3- Criação dos Fundos de Crédito Regionais

Criação dos Fundos de Crédito Regionais para a captação de recursos privados para a realização de estudos e avaliações sobre os projetos de desenvolvimento regionais a serem propostos. Estes fundos diminuem a dependência dos recursos Federais para a preparação de propostas de projetos. (Instrumento incitativo). Até agora têm sido criados Fundos nas 5 meso regiões nos quais participam a Federação, e os governos estaduais. Com eles se realizam os estudos e os projetos regionais de interesse dos estados participantes.

4. Formulação de um acordo nacional para o Ordenamento Territorial no SEDESOL Direção de Ordenamento Territorial.

5. Revisão e adequação da normatividade Federal, estadual e local que rege as ações relacionadas com o ordenamento do território e o desenvolvimento urbano e regional.

6. Institucionalização de organismos do executivo para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura, equipamento, e serviços de alcance regional que envolvam duas ou mais entidades federativas.

7. Criação e operação de um Fundo Nacional para o Ordenamento Territorial. (Instrumento incitativo).

8- Harmonização do planejamento nacional e estadual

Harmonização do planejamento nacional e estadual. Mediante as ações realizadas na Secretaria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional coordenam-se os Planos de Desenvolvimento estaduais e municipais com o Plano de Desenvolvimento Nacional, desde uma perspectiva de desenvolvimento regional. (Instrumento persuasivo).

9. Implementação de projetos de infraestrutura, equipamento e serviços urbano-regionais. Para isto, criou-se uma linha de crédito nos banco de desenvolvimento como o BANOBRAS e BANDAN (Banco de Desenvolvimento de América do Norte).(Instrumento incitativo)

10- Estabelecimento de uma Política Nacional de Solos e Reserva Territorial

A Política Nacional de Solos e Reserva Territorial visa dar resposta aos desafios do crescimento urbano e as demandas quanto ao solo para moradia, a indústria, os serviços, o comércio e o equipamento urbano. O programa será financiado mediante a criação de um Fundo, inicialmente alimentado com recursos federais e posteriormente incorporando recursos estaduais e municipais, bem como linhas de crédito nacionais e internacionais. Outras fontes de financiamento possíveis são àquelas ligadas ao setor privado e outros ministérios federais.

11. Estabelecimento de uma Estratégia para as microregiões, cujo âmbito de incidência é local rural. Porém, fundamenta-se na coordenação das três escalas de governo e com a sociedade civil, com a participação das comunidades no seu próprio desenvolvimento, sob esquemas de co-responsabilidade. Leva projetos de infraestrutura básica, serviços e alternativas produtivas às comunidades mais marginalizadas.

12. Geração e implementação de um Sistema de Informação para monitorar o desempenho dos programas de ordenamento territorial, de desenvolvimento urbano e regional do PNDU-OT mediante a criação de um conjunto de indicadores. Os dois indicadores para avaliar os programas de ordenamento territorial são o emprego regional e o investimento regional e envolvem o nível Federal, regional e a participação dos agentes privados. O emprego regional mede o número de empregos gerados por mesoregião, região, ou espaço territorial definido. O investimento regional é utilizado para conhecer e comparar a distribuição do investimento nos níveis nacional, mesoregional, regional ou de outro espaço territorial definido.

Problemas ainda persistentes

O modelo de planejamento regional proposto, com seus instrumentos, ainda carece de uma maior institucionalização na administração pública. Algumas ações necessárias são:

- 1- O fortalecimento do marco legal.
- 2- O aumento da eficiência na incorporação dos objetivos de planejamento regional no orçamento federal de forma que esta seja compulsória. (que de instrumento persuasivo passe a instrumento coercitivo.)
- 3- A incorporação de uma obrigatoriedade para os participantes tanto no nível Federal como estadual no modelo de planejamento regional, de forma que se garantam os compromissos das partes.
- 4- A instauração de patamares de eficiência e de coordenação sobre as responsabilidades e ações das partes.
- 5- Uma melhor estruturação e designação da cooperação horizontal e das responsabilidades no nível Federal de forma que o planejamento territorial não seja uma mais dentre muitas considerações que os setores devem levar em consideração. Isto implica numa clara priorização de objetivos, estabelecimento de prioridades de políticas, seleção de projetos, implementação e monitoramento dos mesmos, assim como uma alocação de recursos suficientes.
- 6- Evitar a superposição de responsabilidades entre setores e níveis do Estado.
- 7- A incorporação da visão micro-regional, atualmente utilizada só nos programas de redução da pobreza, em todo o território para alavancar processos de desenvolvimento

no nível local e simultaneamente criar uma maior harmonia e complementariedade com as políticas mais setorialistas.

As considerações acima são condições necessárias, porém não suficientes, para corrigir o rumo das políticas que ajudem na superação das assimetrias territoriais mexicanas.

3.1.5 Referências bibliográficas: México

AGUILAR, Adrián Guillermo. **Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México**. UNAM/COLMEX/CNCA, México, 1996.

DELGADILLO MACIAS, Javier (coord). **Planeación territorial políticas públicas y desarrollo regional en México**. UNAM-CRIM, Cuernavaca, Morelos, 2004.

_____. **El desarrollo regional en México en el vértice de los dos milenios**. Miguel Ángel Porrúa//UNAM, México, 2001.

MUÑOZ, Humberto. **La sociedad Mexicana frente al tercer milenio**. UNAM. México, 2000.

OECD. **Territorial Reviews Mexico**. Organization for Economic Co-operation and Development. 2003.

3.2 Experiências internacionais, países centrais: Canadá²⁵

3.2.1 Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade

Na fase atual, que se estende desde o final da década de oitenta até os primeiros anos do século vinte e um (1986-2002), a principal característica do contexto internacional é a acentuação da integração competitiva, sob o comando dos avanços tecnológicos. O Canadá, economia avançada altamente dependente do mercado externo, reflete de forma particularmente intensa as oscilações do cenário mundial. Nas últimas décadas, tal como em outros países, também no Canadá, o governo central tem reduzido significativamente seu papel como promotor direto de políticas territoriais amplas e integradas. Predominam preocupações com a descentralização e a competitividade, juntamente com o meio ambiente, além de desigualdades entre as províncias ou mesmo entre regiões de uma mesma província. Uma breve apresentação dos antecedentes das políticas atuais contribui para a compreensão do quadro.

Antecedentes

O Canadá é um imenso país que se caracteriza por grande diversidade; inclui movimentadas cidades e extensas áreas rurais; e divide-se em dez províncias e três territórios do Norte virtualmente desabitados. Nesse país, cuja população se concentra nas proximidades da ampla fronteira Sul, a construção da extensa malha territorial acompanhou as demandas das principais atividades econômicas e sociais. Já em 1885, foi estabelecida a ligação por ferrovia entre o Atlântico e o Pacífico, bem como diferentes ligações entre as regiões. (CANADA, 2006) Existem disparidades territoriais devido, principalmente, a uma distribuição desigual de recursos naturais, barreiras naturais à mobilidade de capital e trabalho, e a fatores culturais. Desde cedo foram estabelecidas políticas de desenvolvimento regional, mas ainda permanecem disparidades. (p. 24)

Em um cenário de grande diversidade, pode-se dizer que o movimento em direção a uma maior descentralização não é novo no Canadá. Dessa forma, entre 1950 e 1970s, todas as províncias aumentaram suas responsabilidades. (p. 18) Durante longo tempo, a política regional canadense teve como foco a busca da equalização entre as diferentes áreas do país. O programa de equalização fiscal entre as províncias, estabelecido em 1957, visava assegurar que o padrão de serviços públicos básicos fosse mais ou menos comparável em todo o país. Embora as capacidades fiscais pós-equalização tenham permanecido e até se ampliado um pouco nos 1990s, no que diz respeito às províncias, os objetivos do programa foram em larga medida atingidos. As disparidades econômicas entre as províncias, como no caso das capacidades fiscais pré-equalização e do PIB – produto interno bruto per capita, apesar de significativa convergência até o início dos 1990s, continuaram consideravelmente elevadas. Desde então as disparidades entre as províncias têm flutuado sem tendências claras. (p. 12) Outra característica foi a baixa prioridade do desenvolvimento urbano na agenda governamental desde os 1970s. (p. 14) As consequências dessa lacuna aparecem, de forma preocupante, nas décadas mais recentes.

Condicionantes econômicos (estrutura produtiva; capacidade de investimento)

²⁵ Não havendo outra referência, a fonte utilizada para a experiência do Canadá é OECD (2002).

Na década anterior a 2002, a economia canadense caracterizou-se por uma forte recuperação de difíceis períodos de ajuste, entre os quais a severa recessão no início dos 1990s e as turbulências da crise Asiática e Russa no final dos 1990s. Além disso, o PIB (GDP) alcançou o final da década de 1990 com um bom desempenho. A partir de 2000, no entanto, houve uma desaceleração, devido à baixa da economia dos EUA, que absorve mais de 80% das exportações canadenses. As províncias exportadoras, Ontário, Saskatchewan, New Brunswick, Alberta e Quebec, foram as mais afetadas. (p. 11) Enquanto os fundamentos macroeconômicos estão em ordem, o governo adotou uma linha de ação que enfatiza a busca de novas oportunidades de investimento.

A economia canadense tem passado por uma mudança estrutural de longo prazo. Enquanto os recursos naturais têm desempenhado papel importante, o Canadá não é mais uma economia baseada em recursos. Hoje em dia, exportações de energia, máquinas e equipamentos são crescentemente responsáveis por superávits na balança comercial. O setor primário, no entanto, ainda é responsável por um quarto das exportações totais do país. A economia canadense, no entanto, está se diversificando. Em 1998, o setor de serviços foi responsável por 59% do PIB (GDP) nacional, seguido da indústria de transformação com 18%, da construção civil e serviços públicos com 17%, e dos recursos naturais inclusive agricultura com 6%. (p. 27)

Condicionantes sociais (população, emprego e renda)

O Canadá é o segundo maior país do mundo em extensão, depois da Rússia, enquanto sua população em 1996 era de apenas 28,8 milhões de habitantes. A população se distribui de forma muito desigual entre, por um lado, áreas aparentemente abandonadas e, por outro lado, conurbações metropolitanas congestionadas. A taxa de crescimento populacional entre 1991 e 1996 foi de 1,14% ao ano, a quarta mais alta dentre países da OCDE. (p. 26) Uma tendência estrutural de longo prazo tem afetado a geografia do país. Uma das principais características da distribuição populacional no Canadá é a concentração de mais de 85% da população ao longo da fronteira com EUA, predominantemente em assentamentos urbanos e áreas intermediárias e em um limitado número de regiões metropolitanas e suas cercanias. (p. 12)

Nos anos noventa, as cidades canadenses foram atingidas por tendências problemáticas. Entre essas, estão a. persistência da pobreza, mesmo durante a recuperação econômica recente; o aumento no número de vizinhanças muito pobres em várias grandes cidades; e o aumento de pessoas sem-teto em grandes cidades. Por outro lado, as cidades estão despontando como atores-chave na economia. Em Ontário, Quebec, British Columbia e Manitoba, metade ou mais do PIB da província é gerado por uma única área metropolitana (respectivamente Toronto, Montreal, Vancouver e Winnipeg). (p. 12) Quatro atividades econômicas metropolitanas principais podem ser identificadas: mídia, publicações e entretenimento; alta tecnologia; distribuição e marketing; e controle. Entre 1981 e 1996, a proporção dessa quatro funções no emprego total subiu de 21 para 25,5%. (p.48)

Entre as tendências recentes está a crescente competição entre as cidades canadenses e entre essas e outras cidades pelo mundo, para atrair investimentos inovadores e atividades geradoras de conhecimento. (p. 12) Os problemas urbanos têm ocorrido no contexto de cortes orçamentários às províncias e municipalidades. Verifica-se também a descentralização de alguns gastos sociais e de infra-estrutura das províncias para o nível

municipal, algumas vezes sem provisão de fundos. (p. 13) As municipalidades, em particular as grandes cidades, criadas por legislações provinciais, operam sob rígidos controles fiscais, derivados das legislações provinciais. Com poucas exceções, os poderes de taxação municipais estão limitados a impostos sobre a propriedade, que foram responsáveis por 55% das receitas municipais em 1999. (p. 13)

Um dos problemas urbanos é a pobreza e o deslocamento social. Os grupos sociais com maior probabilidade de serem afetados pela pobreza são: pessoas com deficiências, pessoas sozinhas com filhos (*lone parents*), canadenses aborígenes, e migrantes recentes. Esses grupos enfrentam taxas de pobreza maiores do que o dobro da taxa nacional. (p. 53) A pobreza está também geograficamente concentrada em bairros específicos nas áreas urbanas, enquanto o número de vizinhanças muito pobres tem crescido substancialmente nos últimos anos. Isso se dá particularmente em Montréal e Toronto. Essas vizinhanças estão em larga medida concentradas nas áreas centrais das grandes cidades. (p. 54)

As áreas rurais apresentam grande dependência de setores econômicos que foram fundamentalmente afetados por mudanças tecnológicas. A elevação da produtividade nas atividades de extração mineral, associada ao crescimento apenas modesto da demanda por bens desse setor tem ocasionado uma redução no nível de emprego. A perda de alguns dos nichos tradicionais das áreas rurais é sentida particularmente na agricultura: embora as fazendas estejam aumentando de tamanho, empregam menos pessoas; ao mesmo tempo a pesca tem sofrido com a redução de estoques. Em outros setores, o impacto das mudanças tecnológicas se combinou com a falta de acesso à tecnologia de informação e comunicação (ICT). Muitas comunidades, particularmente as situadas em áreas remotas, (p. 58-59)

As regiões do Norte incluem os três territórios do Norte e a parte Norte das províncias. Nelas, o conceito de “remoto” é distinto daquele utilizado para outras regiões isoladas. Não apenas os custos de transporte são elevados devido às distâncias, mas extensas áreas são virtualmente inacessíveis. Além disso, muitas comunidades são fisicamente isoladas do resto do mundo durante partes do ano. Essas condições elevam o custo de vida, limitam as escolhas de consumo e aumentam o caráter crítico de emergências médicas. (p. 64)

Condicionantes políticos (modelo de governabilidade; organizações*)

O Canadá é uma monarquia constitucional, um estado federal e uma democracia parlamentar. Dada sua estrutura em vários níveis, o país tem necessariamente uma variedade de instituições de governo. Embora o Canadá tenha obtido sua independência completa do Reino Unido em 1931, a Rainha do Reino Unido é também a Rainha do Canadá. O chefe de governo nominal é o Governador Geral, a quem a Rainha nomeia sob indicação de seu Primeiro Ministro. Sob a recomendação da maioria da Câmara dos Comuns, o Governador Geral nomeia o Primeiro Ministro do Canadá, que é o chefe de governo efetivo e nomeia o Gabinete, dentre os membros do Parlamento do Canadá. Inspirado no Parlamento Britânico, o Parlamento canadense é composto pela Rainha, representada pelo Governador Geral, e duas casas, o Senado e a Câmara dos Comuns. (p. 214)

O governo de cada um das dez províncias é chefiado por um Governador (*Lieutenant Governor*) que representa o soberano do Canadá e é nomeado pelo Governador Geral,

sob a recomendação do primeiro Ministro. Tal como o Governador Geral, o Governador tem pouco poder real. Na prática, o executivo chefe de cada província é o Primeiro Ministro (*Premier*), que é responsável diante de um legislativo provincial unicameral. Cada um dos três territórios é governado por um Comissário, nomeado pela esfera federal, uma assembleia eleita e um conselho executivo. Cada província é constitucionalmente autônoma, com estrutura parlamentar e governamental que, em geral, seguem o padrão federal. (214-215)

Condicionantes institucionais e legais (competências, conexões e aparato *)

A descentralização da política regional, iniciada na década de cinquenta, se manteve, com as províncias representando, no início do século vinte e um, pouco menos que 40% do poder de taxaço e despesas da federação. Em consequência, o Canadá é um dos países mais descentralizados da OECD. Com reformas fiscais recentes, que aumentaram a flexibilidade das políticas de taxas e de assistência social no nível provincial, o redirecionamento de poder da esfera nacional para a subnacional continuou durante os anos noventa, embora a um ritmo reduzido. (p. 18)

A competição emergente entre as províncias e os Estados Unidos após o NAFTA (North American Free Trade Agreement) representou um paralelo da tendência de descentralização e aumento do poder das províncias. A continuidade dessa tendência, com a integração de províncias canadenses no mercado norte-americano, pode ter repercussões de longo prazo, como o aumento de pressões sobre a federação. De fato, algumas províncias adotaram ativamente uma estratégia de competição interprovincial ao reduzir taxas de impostos. Por outro lado, as províncias estabelecem cada vez mais suas políticas econômicas e regionais contra estados americanos vizinhos e não contra entes canadenses. Acima de tudo, os ciclos econômicos estão se tornando cada vez mais específicos das províncias. (p. 18)

Um aspecto específico do Canadá são os três territórios do Norte. Neles, metade da população é indígena, enquanto a geografia e o clima geram condições extremas. As atividades predominantes baseiam-se, em larga medida, na extração de recursos não-renováveis, como minerais, petróleo e gás. Enquanto essas condições representam grande potencial para crescimento econômico, trazem o risco de ameaça ao ambiente. A economia depende do setor público, que é o maior empregador. (p. 16)

Condicionantes relativos ao quadro natural

O Canadá ocupa aproximadamente dois quintos do território norte-americano. Abrange vastas regiões Árticas e sub-Árticas e se estende em direção ao extremo Norte. Sua extensão reflete-se em um importante contraste climático entre suas regiões. Da mesma forma, sua geografia física não é homogênea, com uma distribuição diferenciada de recursos entre as regiões, o que levou ao fato das economias de recursos serem separadas. (p. 26)

O Canadá é o segundo maior país do mundo em extensão, depois da Rússia, mas o volume de sua população é semelhante ao da Califórnia, que tem um território vinte e cinco vezes menor. (p. 27) O país é cercado por três enormes oceanos, contém grande parte da água doce do mundo e 25% das áreas alagadiças. Há uma diversidade de paisagens terrestres e marítimas, que inclui: florestas temperadas, vastidões árticas,

extensos sistemas fluviais e costas; vastas planícies e imponentes cadeias de montanhas; áreas de fazendas e áreas selvagens; alagadiços e desertos; imensos lagos e poços das pradarias; variam de sistemas relativamente intocados até altamente estressados. (ENVIRONMENT CANADA, 1996)

Pode-se considerar que nenhuma parte do país está livre de contaminação atmosférica de algum tipo. Em anos recentes, tem havido considerável progresso na redução de emissões de alguns poluentes, como o chumbo, por meio da redução do teor de chumbo na gasolina; da diminuição de emissões de dióxido de enxofre; e da redução de substâncias que destroem a camada de ozônio, tais como os CFCs. A superfície (terra mais água doce) do Canadá cobre 9.970.610 km², o que representa 7% da massa global. Florestas coníferas recobrem 28% do território, cuja densidade é de 3,0 pessoas por Km². Em uma distribuição desigual, 80% da população habitam áreas urbanas que representam que apenas 0,2% da área terrestre total do país. De cada três trabalhadores, um está direta ou indiretamente ocupado em agricultura, atividades florestais, mineração, energia ou outras atividades relacionadas à terra. Essas atividades representam aproximadamente metade do valor anual das exportações canadenses. Rios e lagos ocupam 7,6% da superfície do Canadá, enquanto 9% da água doce descarregada em rios no mundo provém desse país. Apesar da relativa abundância, as pradarias canadenses e alguns vales no interior da Colúmbia Britânica sofrem de faltas periódicas de água. Com o mais extenso litoral entre os países do mundo, o Canadá conta com abundantes recursos costeiros e marítimos, que muito têm contribuído para o crescimento econômico do país. Com um total estimado de 138.000 espécies, a vida silvestre canadense está sob pressão de uma ampla variedade de atividades humanas e também de fenômenos naturais. Como resultado, um número crescente de espécies é considerado como sob o risco de extinção. (ENVIRONMENT CANADA, 1996)

Padrão de uso e ocupação do território: configuração e tendências*

Mesmo nas províncias mais densamente ocupadas, a população se distribui de forma muito irregular e se concentra principalmente ao Sul, em sua maior parte em zonas urbanas, em uma faixa dentro de 350 km da fronteira com os Estados Unidos. Isso significa que a parte Norte das províncias e também os Territórios do Norte permanecem escassamente ocupados. Desde 1920, há uma tendência estrutural em direção a um crescimento considerável da população urbana, ao lado de um crescimento muito limitado da população rural. (p. 34)

Além das dez províncias e dos três territórios, outras unidades espaciais são também utilizadas para análises econômicas e territoriais. A mais utilizada é a divisão censitária, estabelecida por legislação provincial. Em 1996, o Canadá se compunha de 288 divisões censitárias. O Serviço de Desenvolvimento Territorial da OCDE adota três tipos de região com base na densidade populacional: Predominantemente Rurais (mais de 50% vivendo em comunidades rurais); Intermediárias (entre 15 e 50%); e Urbanas (menos de 15%). Enquanto a divisão censitária corresponde aproximadamente a uma unidade regional, a subdivisão censitária consolidada corresponde a uma comunidade. Além dessas, há a Área Metropolitana Censitária ou Aglomeração Censitária (CMA/CA). Refere-se a uma grande área urbana e inclui áreas rurais e urbanas adjacentes com um elevado grau de integração econômica e social em relação àquela área urbana particular. O patamar populacional para uma CMA é de 100 mil habitantes, enquanto o de uma CA é de 10 mil. (p.36)

Em 1996, 48% da população canadense viviam em regiões predominantemente urbanas (apenas 1% do território do país); mais de 20% viviam em regiões intermediárias (principalmente cidades pequenas e médias); enquanto aproximadamente 31% das pessoas ainda viviam em regiões predominantemente rurais (com 96% do território). A grande maioria da população provincial está concentrada em um grupo de metrópoles e suas áreas vizinhas. De fato, em 1996, 26% da população canadense viviam em uma das 25 áreas censitárias metropolitanas (CMAs). Estimativas para o ano 2000 indicam que as oito maiores regiões metropolitanas concentravam 47,6% da população total do país. (p. 35)

A população canadense está, portanto, se concentrando em regiões metropolitanas; isso ocorre em um país tradicionalmente rural. Como resultado, os problemas das regiões rurais representam uma importante preocupação no Canadá. Ainda assim, tendências territoriais relacionadas a fatores tradicionais e a fatores emergentes, tais como os desafios apresentados por um clima severo e a distância, por um lado, e a rápida integração econômica e a globalização, por outro lado, estão modificando padrões tradicionais de desenvolvimento e, conseqüentemente, tendo um impacto sobre políticas. Embora algumas partes da população ainda habitem áreas escassamente povoadas e praticamente inacessíveis geralmente localizadas nas partes Norte das províncias, no Canadá Atlântico ou nos territórios, a maior parte das pessoas em áreas predominantemente rurais vive em regiões rurais adjacentes a centros metropolitanos. (p. 35 e 38) Entre 1991 e 1996, essas regiões rurais apresentaram ganhos populacionais líquidos, em termos percentuais, maiores do que todas as outras unidades espaciais. Foram seguidas por áreas predominantemente urbanas e, até certo ponto, por áreas intermediárias. (p. 40)

De maneira geral, o território canadense pode ser dividido em três áreas principais. A primeira pode ser considerada a área “core”. Inclui o corredor que se estende de costa a costa e segue a fronteira Sul do país. A segunda área consiste em regiões predominantemente rurais em sua maioria adjacentes a áreas metropolitanas. A terceira área caracteriza-se por zonas remotas e periféricas na parte Norte do país. (p. 48) Em resumo, há três tipos de regiões macrofuncionais emergentes: i) grandes centros metropolitanos, geralmente próximos à fronteira com os Estados Unidos, inclusive suas zonas amplas de influência (região rural metro-adjacente); ii) regiões rurais não-metro-adjacentes com padrões de ocupação geralmente contíguos; e iii) as imensas e muito escassamente povoadas partes norte das províncias e os três Territórios do Norte. (p. 12)

Uma das conseqüências das limitações fiscais que atingem a esfera federal e a provincial tem sido a redução de financiamento público à infra-estrutura de transportes. Parte da lacuna tem sido absorvida por gestores de transportes locais, que têm seguido um caminho descendente em direção a níveis abaixo da eficiência econômica. Isso levou, em certos casos, a um declínio na qualidade e acessibilidade dos transportes. Por outro lado, atividades de uso intensivo de informação sem dúvida necessitam nova infra-estrutura – tecnologia de informação e comunicação (ICT), acesso à internet, sistemas sem fio (*wireless*), sistemas de satélites – mas também necessitam a manutenção da infra-estrutura existente, incluindo estradas, aeroportos e portos. Além disso, economias de escala significam que as empresas, especialmente as localizadas em áreas rurais, necessitam acesso de longa distância para mercados e isso necessita sistemas de transporte e comunicações eficientes e confiáveis. (p. 62)

A tomada de decisões pública no Canadá é consistente com uma visão de futuro compartilhada, mas o governo federal não patrocina ou desenvolve planos nacionais de longo prazo. Os principais componentes dessa visão e dos elementos de política necessários para implementá-la se refletem de forma clara nos *Speeches of the Throne* (discursos do trono) anuais em Ottawa, a capital e nas províncias. Em 2001, o discurso reafirmou objetivos macroeconômicos, incluindo a redução da proporção da dívida no PIB (*GDP*) e o equilíbrio do orçamento. Além disso, vários objetivos e meios para atingi-los foram delineados: a) criação de oportunidades; b) inovação; c) habilidades e aprendizado; d) conexões para os canadenses (por banda larga); e) boa saúde e atendimento qualidade; f) infância e família; g) contribuições para o desenvolvimento sustentável; e h) comunidades fortes e seguras. (p. 76)

3.2.2 Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

Políticas públicas

A estratégia do governo federal nos territórios do Norte tem sido implementada por uma agência, que conta com escritórios regionais nos três territórios. Ao lado de ritmos e linhas específicos para cada território, há conceitos comuns, como o de subsidiaridade, que necessita ser utilizado da forma mais precisa possível para guiar a divisão de responsabilidades. (p. 17) Os temas mais urgentes para a organização governamental relacionam-se com os processos ainda não finalizados de autogoverno pelas populações indígenas e demandas de terras não resolvidas. O ambiente de incertezas decorrente atrasa o crescimento aumenta os custos de transação nessas áreas. (p. 68)

No nível federal, houve uma mudança de ênfase nas políticas federais de desenvolvimento territorial. Em vez de promover a redistribuição entre as províncias, o objetivo principal da intervenção federal em regiões e territórios é buscar vantagens competitivas pouco exploradas. Há quatro agências federais voltadas para o desenvolvimento regional que cobrem as seguintes áreas: as províncias atlânticas; a parte Norte da província de Ontário; a província de Quebec; e as quatro províncias do Oeste. (p.19)

As políticas de competitividade adotadas pelas quatro agências têm mudado, embora freqüentemente na mesma direção: 1- Em todas as quatro regiões, a ajuda direta a firmas diminuiu enquanto o apoio foi redirecionado para pequenas e médias empresas, com a assistência mudando de doações (grants) para empréstimos e outras formas de apoio não financeiro; 2- A assistência ao desenvolvimento comunitário aumentou, em termos relativos (por exemplo, o Programa Communities Futures passou para agências de desenvolvimento regional; isso aumentou a abrangência para as regiões rurais e remotas das províncias); 3- Enquanto, no passado, a colaboração entre o governo federal e os provinciais era organizada segundo acordos precisos, desde os 1990s, agências estão envolvidas em negociações e acordos menos predeterminados e mais *ad hoc* (o método menos sistemático permite flexibilidade e adaptação às circunstâncias); 4- Todas as agências estão preocupadas com a necessidade de aumentar a proporção de pesquisa e desenvolvimento em investimentos públicos e privados e a dar prioridade à inovação. (p. 19)

Os orçamentos das agências regionais são, em geral, relativamente comparáveis entre si, mas muito reduzidos em comparação com as despesas federais totais em cada jurisdição.

No entanto, a amplitude de políticas, o perfil de atividades e as trajetórias das agências diferem, dependendo de seus desafios e de contingências econômicas territoriais. Essas diferenças levam a diferentes recomendações de políticas.

Mecanismos e instrumentos institucionais e legais: descrição e avaliação

O primeiro grande instrumento utilizado pelo governo federal e pelos governos provinciais foram os pagamentos de equalização (equalization payments), introduzidos em 1957. Para enfrentar desvantagens profundas e estruturais em certas áreas, o governo federal criou várias agências e programas de desenvolvimento. (p. 74)

Em 1969, foi criado o *Federal Department of Regional Economic Expansion – DREE* (Departamento Federal de Expansão Econômica Regional), posteriormente DRIE. Tinha a responsabilidade de desenvolver e coordenar políticas e programas voltados para a eliminação ou redução de problemas regionais. O Departamento também injetou uma dimensão regional na elaboração de políticas federais ao examinar as implicações regionais de políticas federais e coordenar políticas setoriais específicas no nível regional. (p. 74)

Em 1982 foi criado o *Ministry of State for Economic and Regional Development* (Ministério de Estado para o Desenvolvimento Econômico e Regional). O ministério era voltado para tornar os departamentos federais conscientes de temas de desenvolvimento regional. (p. 74)

Em 1986, seguindo uma reorganização na política de desenvolvimento regional, foi criado um novo departamento de desenvolvimento econômico, o *Department of Industry, Science and Technology* (Departamento de Indústria, Ciência e Tecnologia). Seu objetivo era promover a integração da tecnologia avançada e operação empresarial (p. 75)

Em 1986, foram iniciadas políticas de descentralização com a criação de quatro agências federais de desenvolvimento regional: a) Atlantic Canada Opportunity Agency (ACOA), para as províncias atlânticas; b) Federal Economic Development Initiative para a parte norte da província de Ontário (FedNor); c) Canada Economic Development (CED) para o Quebec; e d) Western Economic Diversification (WED) para as quatro províncias do Oeste. (p. 18)

A missão dessas agências é traduzir prioridades nacionais no nível territorial e representar interesses regionais e territoriais em políticas e programas nacionais. (p. 73) Têm objetivos similares, voltados para projetar e implementar políticas e programas para promover o desenvolvimento econômico de sua região. Isso inclui um papel advocacional em favor da região servida. Um dos papéis-chave das agências é participar da implementação das prioridades nacionais de desenvolvimento econômico enquanto parte do portfólio de atividades (industry) para maximizar os benefícios para cada região. Ao mesmo tempo, elas devem trabalhar para promover programas federais, serviços para pequenas e médias empresas (SMEs) e desenvolvimento econômico por meio de novas idéias e estratégias, tais como o aprimoramento de habilidades e da inovação. Entre outros, as agências devem também responder a assuntos econômicos específicos na escala local, freqüentemente em uma base *ad hoc*. (p. 75)

Para tratar dos territórios do Norte, foi criada uma agência, a Indian and Northern Affairs Canada (INAC), que conta com escritórios regionais nos três territórios. Multisetorial, a

agência oferece pesquisa, orientação, apoio político e legislativo para governança pública, e desenvolvimento político do Norte. (p.17) Enquanto a descentralização permite flexibilidade para responder a necessidades regionais específicas, as agências precisam permanecer compatíveis com políticas horizontais federais e programas setoriais nos territórios próximos. (p.19)

O governo estabeleceu um fundo para as províncias atlânticas, o Atlantic Innovation Fund, para compensar dificuldades regionais em desenvolvimento de pesquisa e tecnologia e para resolver problemas de contrapartidas. (p. 20) No Québec, a implementação de políticas federais e provinciais inclui incentivos fiscais e aceleração de depreciações. (p.20) Ao assumir responsabilidade pelas Community Futures Development Corporations (CFDCs) tanto no Norte como na parte rural Sul de Ontário, a FedNor também assumiu papel significativo em áreas rurais por toda a província. (p. 21) Na última década, a política federal enfatizou, com sucesso, um processo de devolução de responsabilidades aos governos dos territórios embora o governo federal tenha mantido a autoridade constitucional sobre os territórios. (p. 17)

Tendo em vista a descentralização de despesas diante das limitações financeiras dos municípios, tem havido mudanças importantes de política em direção a “amalgamas”, ou a aglutinação de jurisdições em aglomerações urbanas ou áreas metropolitanas. Exemplos são a Halifax Regional Municipality, em 1996; a new City of Toronto, em 1998; e a Greater Montréal municipality em 2002. (p.13) Os “amalgamas” (consórcios municipais) são promovidos sob o argumento de que reduzem duplicações, produzem economias de escala e escopo para a provisão de serviços, melhoram a responsabilidade quanto às contas (accountability), promovem um compartilhamento mais equitativo do peso da taxação, enquanto contribuem para uma capacidade de planejamento espacial melhorada. Com os amalgamas, os governos provinciais tentam superar problemas combinados de fragmentação fiscal metropolitana e de poderes limitados no nível municipal. Em alguns casos, verifica-se o relaxamento de certas responsabilidades provinciais. Outro objetivo seria reequilibrar o crescimento populacional e os padrões de estrutura social dentro das áreas metropolitanas. (p. 13) Os assuntos municipais (e de cidades) estão sob a jurisdição das províncias. A Constituição permite, no entanto, a competência complementar da União, respeitada a jurisdição provincial. (p.14)

Há várias décadas, o governo federal tem atuado com políticas de desenvolvimento econômico que beneficiam áreas rurais. Vários dos programas eram voltados para setores específicos como agricultura, florestas, pesca, energia ou mineração. Uma vez que a perspectiva setorial não é adequada para a presente realidade, desde 1996 algumas medidas têm sido tomadas. Foi criada a Secretaria Rural (Rural secretariat) e o Canadian Rural Partnership, com a finalidade de promover o diálogo e parcerias com residentes de áreas rurais. (p.15)

Mecanismos e instrumentos de operacionalização: descrição e avaliação*

A descentralização das agências de desenvolvimento também tem como objetivo promover uma maior cooperação entre as comunidades locais e a esfera provincial no que diz respeito à elaboração e operação de programas, criando uma espécie de orientação de baixo para cima no desenvolvimento e implementação de políticas. (p. 75) Um aspecto das agências de desenvolvimento regional são os acordos de cooperação. Seu objetivo é promover o desenvolvimento econômico em áreas de interesse estratégico tanto da esfera federal como da provincial. Os acordos têm como base o princípio de

fundos de contrapartida equilibrados. Os projetos são selecionados por órgãos federais e provinciais, mas a parcela federal dos fundos é canalizada por meio das agências de desenvolvimento regional. Parte do apoio é canalizada para arranjos produtivos locais estratégicos. (p. 75-77)

Nas Províncias Atlânticas, a Atlantic Canada Opportunity Agency (ACOA) lançou uma estratégia empresarial desde o final dos anos 80, com alguns resultados positivos. A agência buscou promover arranjos produtivos locais (clustering exercise) com o setor privado em áreas com vantagens comparativas locais e regionais. (p. 20) Foram conseguidos alguns sucessos de reestruturação, muitos dos quais de iniciativa de autoridades locais. Em novembro de 2001, o Conselho de Primeiros Ministros do Atlântico (Council of Atlantic Premiers) adotou um plano de trabalho comum na área de regulação de saúde e transportes. Há colaboração, formal e informal, em áreas específicas como educação, treinamento e atenção à saúde. (p. 20)

Na região de Quebec, a agência Canadá Economic Development (CED) focaliza seus esforços em: i) oferecer serviços de disseminação de informações e conscientização para associações empresariais e firmas locais; e ii) lidar com problemas locais por meio de iniciativas estratégicas e associações com outras agências, departamentos federais e comunidades. (p. 20) O governo provincial é também ativo no apoio à economia por meio de uma combinação de políticas de investimento e apoio a regiões estagnadas. (p. 20) As políticas adotadas tiveram um grau de sucesso, principalmente em pesquisa e desenvolvimento e na participação de indústrias de alta tecnologia no produto e no capital de risco. (p. 20)

Em Ontário, a política regional continua, devido a permanência de disparidades entre o Norte e o Sul e também entre a parte metropolitana do Centro-Sul e sua periferia rural. Enquanto a parte Sul da província é particularmente rica, a parte Norte, que reúne apenas 7% da população, caracteriza-se por baixa densidade, padrões de assentamento rurais e um número de cidades pequenas relativamente isoladas. (p. 21) Para reduzir os desequilíbrios intra-regionais em Ontário, a Federal Economic Development Initiative (FedNor) alocou cerca de 80% de seu orçamento para apoio a investimentos e parcerias comunitárias, que ajudam a construir capacidade de desenvolvimento local e infraestrutura econômica.

A transição para a economia do conhecimento vai provavelmente ser mais lenta na parte Oeste do país, com a continuidade da dependência em recursos naturais. Em Alberta, as fortes taxas de crescimento dos últimos anos foram alimentadas por preços “saudáveis” de petróleo e gás. Saskatchewan é uma economia baseada em grãos. Até em British Columbia, que sofre de uma moléstia econômica devido ao declínio dos setores florestal e pesqueiro, as atividades tradicionais ainda representam mais da metade das atividades produtoras de mercadorias. Há, no entanto, sinais positivos. Em Alberta, atividades da economia baseada no conhecimento (*knowledge-based economy* - KBE) apresentaram, entre 1992 e 1997, um crescimento médio anual de 8%, o melhor desempenho no Canadá. Em British Columbia, a participação do pessoal de pesquisa e desenvolvimento nas empresas está entre as mais altas do país. (p. 22)

A Western Economic Diversification (WED), a agência federal para o Oeste, não se focaliza apenas nos setores de alta tecnologia e nos emergentes. Apóia, de maneira mais geral, a expansão da estreita base econômica de British Columbia e das Pradarias, por meio de medidas indiretas, como contribuições reembolsáveis, limitação de reservas

bancárias para instituições financeiras, oferta de serviços e informações e microcrédito para novos negócios. (p. 22)

Hoje, há uma nova racionalidade de envolvimento federal em assuntos urbanos, que não reproduz uma gestão centralizada e sugere uma mudança de paradigma em políticas territoriais. Na verdade, o governo federal atua, na questão urbana, em diversas frentes. (p. 14) A Lente Rural (Rural Lens) tenta olhar todas as políticas federais relevantes sob a perspectiva dos residentes em áreas rurais. Essa perspectiva resultou em mudanças em vários departamentos federais, que melhoraram os serviços oferecidos a áreas rurais. (p. 15)

Mecanismos e instrumentos de gestão: descrição e avaliação*

Nas Províncias Atlânticas, a Atlantic Canada Opportunity Agency - ACOA contribuiu para aumentar o nível de emprego por meio da Youth Entrepreneur Initiative e pela promoção da sobrevivência de novas empresas. No Québec, as políticas federais e provinciais abrangem programas para acelerar a transferência de tecnologia e investimentos públicos em pesquisa e desenvolvimento. Nas regiões do Norte, a política federal para povos indígenas definiu o “*Gathering Strength – Canada’s Aboriginal Action Plan*” (Reunindo Forças – Plano de Ação Aborígene Canadense). O plano definiu uma política para acelerar o processo de resolução de demandas por regularização de terras indígenas. O processo pode incluir sua aceitação ou rejeição. (p. 68)

Uma das diversas frentes nas quais atua o governo federal nas municipalidades é a “National Homelessness Initiative”, que está fomentando uma cooperação inovadora e progressista entre o governo e a atores da comunidade para lidar com prioridades locais sobre o desabrigo. (p. 14) Há também acordos formais entre os três níveis de governo, como o “Infrastructure Canada Program” e o “Urban Development Agreements in the West” (UDAs). No entanto, dois desses acordos tripartites não têm bases financeiras e um expirou. (p. 14)

O reconhecimento da importância da superação de uma visão setorial levou ao Federal Framework for Action in Rural Canada. Essas iniciativas foram bem-vindas, enquanto parcerias entre o governo federal e os provinciais têm funcionado relativamente bem. Outros programas que têm beneficiado áreas rurais são: “Community Futures Program”; “Community Access Programme”; “Smart Communities”, para a difusão de tecnologias de informação; e “Infrastructure Canada Programme”. (p. 15)

A geografia do Canadá significa que a infra-estrutura de transportes tem sido crítica para o desenvolvimento das diferentes regiões, em particular para as mais remotas. Embora várias agências estejam envolvidas na implementação de programas, as principais orientações e aspectos estratégicos são gerenciados pelo *Transportation Department* (Departamento de Transportes). Políticas, como a privatização de aeroportos, têm importantes implicações territoriais. Iniciativas federais e provinciais relativas a infra-estruturas para tecnologias da informação (IT) também têm considerável impacto na competitividade de empresas regionais. (p. 123)

3.2.3 Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território

A despeito de mais de vinte e cinco anos de assistência regional voltada especificamente para promover o crescimento e eliminar disparidades regionais, por volta de 1986 tornou-se evidente que as disparidades persistiam; os pagamentos de transferência não estavam promovendo o crescimento, enquanto o desenvolvimento do setor privado mostrou-se insuficiente. Ficou evidente que os objetivos de reduzir as disparidades de renda e desemprego entre as regiões não foram alcançados. Diferenças de renda tinham sido reduzidas, mas principalmente devido a transferências governamentais para pessoas. Diferenças no desemprego tinham flutuado, mas não tinha havido uma tendência em direção a uma redução das lacunas. (p. 74)

O resultado foi um redirecionamento radical das políticas de desenvolvimento regional. A política regional foi redefinida como “ajudar as regiões a encontrarem seu potencial”, enquanto a administração da política regional foi descentralizada para uma série de agências mais baseadas na escala local. (p. 74-75) Seguem desafios.

. Valorização de vantagens competitivas; remoção de gargalos ao desenvolvimento

Para diminuir a dependência da economia sobre os recursos, o país necessita buscar valorização de vantagens competitivas na indústria e serviços; e remover gargalos ao desenvolvimento, como a fraca integração de arranjos produtivos e a limitada valorização de recursos naturais. Dada sua natureza frequentemente regional e local, essa estratégia deve atribuir um papel mais importante às políticas territoriais. Para isso, verifica-se a necessidade de reavaliar práticas passadas e também uma combinação de políticas relativas a questões provinciais e a macrorregiões funcionais. (p. 11)

. Problema: Continuidade das disparidades intra-regionais

Enquanto as disparidades entre províncias diminuíram, elas continuam a existir entre diferentes tipos de regiões dentro das jurisdições provinciais e territoriais. Continuam especialmente entre os três principais tipos de macrorregiões funcionais agora emergentes (já mencionados acima): i) grandes centros metropolitanos e região rural metro-adjacente; ii) regiões rurais não-metro-adjacentes; e iii) as partes norte das províncias e os três Territórios do Norte. (p. 12)

. Modernização da infra-estrutura; gestão ambiental urbana; gestão territorial urbana

Em um contexto de recursos limitados, as áreas urbanas precisam modernizar seus sistemas de transportes, recuperar sítios poluídos ou contaminados (“brownfields”) e limitar a expansão desordenada. Precisam, ainda, lidar com crescentes desafios sociais devido a densidades altas, imigração e concentração de população e também com áreas decadentes. (p. 13)

. Equilíbrio entre descentralização, competição territorial e coesão nacional

Tendo em vista tendências à descentralização e à competição, um desafio para o futuro será reconciliar descentralização, competição territorial e coesão nacional. (p. 18)

. Criação de uma base de arrecadação; redução da dependência de transferências federais

Sem a criação de uma base de arrecadação, o crescimento não conseguirá se manter. Além disso, tal como na Groenlândia, os territórios do Norte são altamente dependentes de transferências federais. No longo prazo, as transferências podem ter efeitos econômicos adversos, como no caso de países produtores de petróleo, nos quais os salários ultrapassam níveis de produtividade, o que resulta em menor competitividade.

. Aumento da eficiência dos governos locais; aumento da representação de populações indígenas; aumento da oferta de mão-de-obra qualificada

No contexto de novas responsabilidades, os componentes de recursos humanos e treinamento da maior parte dos programas federais para os territórios do Norte precisam ser reforçados para: a) aumentar a eficiência dos governos locais; e b) apoiar os governos dos territórios no esforço para aumentar a representação de populações indígenas na administração pública. Um aumento da oferta de mão-de-obra qualificada é também essencial para consolidar o desenvolvimento de um setor privado doméstico eficiente em áreas como pesca, mineração, energia, construção e turismo.

. Desenvolvimento de recursos humanos; regularização fundiária; promoção da governança

A experiência de outros territórios, como a Groenlândia, pertencente à Dinamarca, mostra que, sem um esforço maciço no desenvolvimento de recursos humanos, a transição para uma economia territorial competitiva é particularmente difícil. O estabelecimento de regularização fundiária e acordos de auto-governo diminuem a incerteza de todos os interessados, o que é um elemento essencial para um bom clima de investimentos. Assim, as regiões devem dar primazia para resolver problemas de governança como uma estratégia importante para o desenvolvimento econômico

. Estabelecimento de políticas pró-ativas

Na costa Atlântica, enquanto um boom econômico no setor de energia alimenta uma recuperação, desafios estruturais permanecem. (p. 19) A evasão de cérebros não diminuiu, enquanto a maioria das províncias ainda enfrenta altas taxas de desemprego e baixa participação, particularmente em Newfoundland (p. 19-20) São necessárias políticas mais pró-ativas, para encorajar o potencial de atração de investimentos estrangeiros (*Foreign Direct Investments - FDI*). (p. 20)

. Descentralização das estratégias de inovação; ajustamento de projetos tecnológicos a conteúdos locais; cooperação institucional no nível regional

Para fortalecer as tendências de sucesso e para melhorar o desempenho de pequenas e médias empresas (SMEs) com relação à inovação, poderia ser adotado um enfoque mais descentralizado para gerar ganhos de eficiência. Uma possibilidade seria envolver instituições sub-provinciais de desenvolvimento em concepções estratégicas, como o estabelecimento de projetos tecnológicos, para melhorar o ajustamento de políticas a conteúdos locais. (p. 20-21) A cooperação entre diferentes instituições de desenvolvimento e de governo no nível regional é essencial para evitar duplicações e ineficiências (p. 21)

. Perspectiva compreensiva das atividades empresariais; redução de hiatos informacionais; novas oportunidades em áreas como o ecoturismo

Na parte Norte de Ontário, uma perspectiva mais compreensiva das atividades empresariais, inclusive colaboração com o sistema educacional, poderia contribuir para a criação de empregos e para o crescimento. Uma estratégia para superar vastas desvantagens geográficas e econômicas e para reduzir a dependência em produtos minerais e florestais poderia incluir: a) Esforços para reduzir hiatos informacionais e da tecnologia da comunicação; e b) Esforços para desenvolver novas oportunidades em áreas como o ecoturismo.

. Aprimoramento de pesquisa e desenvolvimento; articulação entre universidades, faculdades comunitárias e empresas; aprimoramento de atividades de redes (networking); institucionalização da estratégia de desenvolvimento regional.

No Sul de Ontário, o aprimoramento dos níveis de pesquisa e desenvolvimento poderia contribuir para que Ontario pudesse rivalizar com seus competidores dos Estados Unidos e reduzir as lacunas na produtividade multifatorial. Entretanto, inovações de produtos e processos não são necessariamente baseados em pesquisa e desenvolvimento. Algumas iniciativas podem ser mais efetivas para os sistemas regionais de inovação e, também, para construir uma região de aprendizado, do que o dispendioso recurso a incentivos fiscais. Exemplos são iniciativas para promover ligações entre firmas e universidades, pequenas empresas e faculdades comunitárias e, ainda, para aprimorar atividades em redes (networking). Enquanto os benefícios dessa perspectiva podem ser percebidos mais rapidamente em áreas urbanas do Sul, poderiam também ajudar áreas rurais e áreas do Norte a se adaptarem à economia baseada no conhecimento (KBE). No nível estratégico, a necessidade de estabelecer um mecanismo mais formal para coordenar a estratégia de desenvolvimento na parte Sul de Ontário deve ser também levada em conta. (p. 21-22)

. Formação ativa de uma cultura de inovação; construção de uma base institucional para centros de tecnologia; provisão de recursos para setores com vantagens comparativas regionais

Para acelerar as tendências positivas, são necessárias políticas ativas, não apenas para formar uma cultura de inovação e empresarial, mas também para contribuir para construir uma base institucional para centros de tecnologia. Entre os passos recentes está a criação de um centro de nanotecnologia em Alberta. É preciso continuar os esforços com provisão de recursos significativos para infra-estrutura tecnológica em setores nos quais as regiões têm vantagens comparativas. (p. 22)

. Criação de arcabouço para desenvolvimento local endógeno; cultivo de amenidades e turismo; dinamização de arranjos produtivos locais; promoção da governança

Apesar de apoio a pequenas empresas ser levado ao nível local por meio de 90 escritórios locais, o arcabouço para o desenvolvimento local está faltando. O ambiente não é suficientemente favorável a iniciativas de baixo para cima e experimentos locais. Há necessidade de se promover políticas consistentes de desenvolvimento endógeno, como produtos com valor adicionado e políticas de apoio a nichos, cultivo de amenidades e turismo e dinamização de arranjos produtivos locais. Ao mesmo tempo, ganhos na governança local poderiam melhorar significativamente a efetividade dessas políticas. (p. 22)

. Colaboração municipal voluntária com base funcional

Os amálgamas, ou consórcios municipais, no entanto, não tiveram apoio de todas as municipalidades urbanas e suburbanas até então independentes. Devido aos amálgamas serem recentes, é difícil avaliar seus efeitos. Considerando essa limitação, os resultados obtidos até agora são aparentemente misturados. A redução de custos ou melhoras de qualidade não foram ainda detectados. Enquanto o processo de amálgama poderia conduzir a uma menor competição fiscal e a uma menor segregação ao longo de fronteiras geográficas, argumenta-se que muitos dos efeitos esperados poderiam ser alcançados por meio de colaboração intermunicipal voluntária com base funcional (p. 12-13)

. Fortalecimento da participação dos cidadãos

A junção de municipalidades estressadas financeiramente não cria necessariamente uma cidade forte única. Em outros países, a colaboração voluntária ou horizontal teve sucesso, entre outros motivos, para fortalecer uma participação mais direta dos cidadãos. Por outro lado, o amálgama, juntamente com o próprio tamanho das novas grandes cidades poderá,

no longo prazo, reduzir a influência do cidadão no nível municipal, mas aumentar a consciência de problemas urbanos nos níveis provincial e federal. (p. 13)

. Incentivos a parcerias governamentais para investimento e desenvolvimento local; planejamento, acompanhamento e avaliação do desenvolvimento local; “lentes urbanas” na oferta de serviços por departamentos federais

Os acordos tripartites sugerem planejamento negociado para projetos de investimento e desenvolvimento local, nos quais “contratos” entre diferentes níveis de governo possam substituir formas hierárquicas de governança. Mais precisamente, em certos campos de políticas, mecanismos institucionais mais formais, relativos a parcerias entre as três esferas governamentais, baseadas em áreas específicas, poderiam ser benéficos. Para terem condições apropriadas para funcionar, esses acordos precisariam ser promovidos por meio de incentivos. Necessitariam de um round estruturado de negociações, com objetivos claros, e um calendário preciso e com componentes de monitoramento e avaliação. Dada a variedade de atores, os projetos deveriam ser adequados a necessidades locais. Tal como nas áreas rurais, “lentes urbanas” ajudariam a melhorar a oferta de serviços por departamentos federais (p. 14-15)

. Estabelecimento de compromisso financeiro com os programas rurais; reconhecimento da importância de políticas baseadas no lugar; apoio à governança local; reforço a componentes de política demográfica

. Problemas

Apesar dos esforços para lidar com uma variedade de problemas da população rural, para melhorar a avaliação de necessidades da população rural, e para garantir a consistência de iniciativas de políticas, o compromisso financeiro com os programas tem sido mínimo. O desenvolvimento de políticas rurais recebe financiamento federal muito limitado; a liderança está com o Ministério da Agricultura e com “Agri-food”, embora “rural” não seja mais sinônimo de agrícola. O claro reconhecimento da importante mudança do Canadá em direção a políticas baseadas no lugar para áreas rurais pode sugerir um desligamento com relação à agricultura. Outros problemas dizem respeito a: a) Apoio insuficiente à governança local; e b) Falta de componentes de política demográfica. (p. 15)

. Apoio governamental ao aumento da produtividade e às inovações; estratégia nacional para cultivo de amenidades; reforço a iniciativas federais baseadas no lugar e à característica horizontal; apoio à governança local

Além de tudo, o apoio governamental ao aumento da produtividade e às inovações tem sido muito estreito. (p. 16) Também há pouca ou nenhuma evidência de que a criação ou manutenção de amenidades representa uma prioridade na política rural no nível provincial ou federal. Apesar do envolvimento de muitos atores em projetos de amenidades, falta uma estratégia nacional.

Apesar de progressos canadenses em políticas baseadas no lugar, por meio de iniciativas federais, isso não significa que há menos programas setoriais. A característica horizontal foi simplesmente acrescentada a uma estrutura setorial preexistente. Deficiências na governança local permanecem como o calcanhar de Aquiles no desenvolvimento local e rural. Soluções mais sustentáveis precisam evoluir a partir das bases de comunidades locais. Sem mudanças nas capacidades decisórias locais nesse nível, vai ser difícil para políticas de desenvolvimento local transcenderem a questão jurisdicional federal e provincial e se tornarem mais efetivas. (p. 16)

3.2.4 Síntese da experiência do Canadá

Antecedentes e contexto

O Canadá é um país de grande diversidade, que se caracteriza por um grau relativamente elevado de descentralização. A política regional canadense teve como foco a busca da equalização entre as diferentes áreas do país. As disparidades econômicas entre as províncias, no entanto, apesar de significativa convergência até o início dos 1990s, continuaram consideravelmente elevadas. Por outro lado, foi baixa a prioridade do desenvolvimento urbano na agenda governamental desde os 1970s. As consequências dessa lacuna aparecem, de forma preocupante, nas décadas mais recentes.

Na última década do século vinte, a economia canadense caracterizou-se por uma forte recuperação de difíceis períodos de ajuste. A partir de 2000, no entanto, a desaceleração da economia dos EUA afetou particularmente as províncias exportadoras. Com os fundamentos macroeconômicos em ordem, o governo busca novas oportunidades de investimento. Se, por um lado, o setor primário permanece importante exportador, a economia está menos baseada em recursos.

Uma tendência estrutural de longo prazo é a concentração de mais de oitenta e cinco por cento da população ao longo da fronteira com os EUA, predominantemente em assentamentos urbanos e áreas intermediárias e em um limitado número de regiões metropolitanas e suas cercanias. Nos anos noventa, várias cidades canadenses tiveram seus problemas agravados. Entre esses, estão a persistência da pobreza; o aumento no número de vizinhanças muito pobres; e o aumento de pessoas sem-teto em grandes cidades. Por outro lado, as cidades estão despontando como atores-chave na economia, gerando elevada proporção do PIB provincial.

Entre as tendências recentes está a crescente competição entre as cidades canadenses e entre essas e outras cidades pelo mundo, para atrair investimentos inovadores e atividades geradoras de conhecimento. Os problemas urbanos têm ocorrido no contexto de cortes orçamentários às províncias e municipalidades. Nos últimos anos, a tendência à descentralização da política regional se manteve, particularmente com reformas fiscais recentes, que aumentaram a flexibilidade das políticas de taxaço e de assistência social no nível provincial. A descentralização da política regional foi iniciada na década de cinquenta. Em consequência, o Canadá é um dos países mais descentralizados da OECD. (p. 18) A competição emergente entre as províncias e os Estados Unidos após o NAFTA (North American Free Trade Agreement) representou um paralelo da tendência de descentralização e aumento do poder das províncias. (p. 18)

Um aspecto específico do Canadá são os três territórios do Norte. Neles, metade da população é indígena, enquanto a geografia e o clima geram condições extremas. As atividades predominantes baseiam-se, em larga medida, na extração de recursos não-renováveis. Enquanto essas condições representam grande potencial para crescimento econômico, trazem o risco de ameaça ao ambiente. A economia depende do setor público, que é o maior empregador. (p. 16)

O padrão de uso e ocupação do território caracteriza-se por três tipos de regiões macrofuncionais emergentes: i) grandes centros metropolitanos, geralmente próximos à fronteira com os Estados Unidos, inclusive suas zonas amplas de influência (região rural metro-adjacente); ii) regiões rurais não-metro-adjacentes com padrões de ocupação

geralmente contíguos; e iii) as imensas e muito escassamente povoadas partes norte das províncias e os três Territórios do Norte.

Ações: políticas territoriais, mecanismos e instrumentos

A estratégia do governo federal nos territórios do Norte tem sido implementada por uma agência, que conta com escritórios regionais nos três territórios e busca fortalecê-los. Ao lado de ritmos e linhas específicos para cada território, há conceitos comuns, como o de subsidiaridade.

Em vez de promover a redistribuição entre as províncias, o objetivo principal da intervenção federal em regiões e territórios é buscar vantagens competitivas pouco exploradas. Há quatro agências federais de desenvolvimento regional que cobrem: as províncias atlânticas; a parte Norte da província de Ontário; a província de Quebec; e as quatro províncias do Oeste.

As políticas de competitividade adotadas pelas quatro agências têm mudado em direção a: 1- A ajuda direta a firmas diminuiu enquanto o apoio foi redirecionado para pequenas e médias empresas, com a assistência mudando de doações (grants) para empréstimos e outras formas de apoio não financeiro; 2- A assistência ao desenvolvimento comunitário aumentou, em termos relativos; 3- As negociações e acordos são menos predeterminados e mais *ad hoc*, o que permite flexibilidade; 4- Reconhecimento da necessidade de aumentar a proporção de pesquisa e desenvolvimento e de dar prioridade à inovação. (p. 19)

Mecanismos e instrumentos institucionais e legais

. Pagamentos de equalização

O primeiro grande instrumento utilizado pelo governo federal e pelos governos provinciais foram os pagamentos de equalização (equalization payments), introduzidos em 1957. Para enfrentar desvantagens profundas e estruturais em certas áreas, o governo federal criou várias agências e programas de desenvolvimento. (p. 74)

. Departamento de Expansão Industrial Regional

Em 1969, foi criado o *Federal Department of Regional Economic Expansion – DREE* (Departamento Federal de Expansão Econômica Regional) posteriormente *Department of Regional Industrial Expansion – DRIE* (Departamento de Expansão Industrial Regional). Tinha a responsabilidade de desenvolver e coordenar políticas e programas voltados para a eliminação ou redução de problemas regionais. O Departamento também injetou uma dimensão regional na elaboração de políticas federais ao examinar as implicações regionais de políticas federais e coordenar políticas setoriais específicas no nível regional. (p. 74)

. Ministério de Estado para o Desenvolvimento Econômico e Regional

Em 1982 foi criado o *Ministry of State for Economic and Regional Development* (Ministério de Estado para o Desenvolvimento Econômico e Regional). O ministério era voltado para tornar os departamentos federais conscientes de temas de desenvolvimento regional. (p. 74)

. Departamento de Indústria, Ciência e Tecnologia

Em 1986, seguindo uma reorganização na política de desenvolvimento regional, foi criado um novo departamento de desenvolvimento econômico, o *Department of Industry, Science and Technology* (Departamento de Indústria, Ciência e Tecnologia). Seu objetivo era promover a integração da tecnologia avançada e operação empresarial (p. 75)

. Em 1986, foram iniciadas políticas de descentralização com a criação de quatro agências federais de desenvolvimento regional:

- a) Atlantic Canada Opportunity Agency (ACOA), para as províncias atlânticas;
- b) Federal Economic Development Initiative para a parte norte da província de Ontario (FedNor);
- c) Canada Economic Development (CED) para o Quebec; e
- d) Western Economic Diversification (WED) para as quatro províncias do Oeste.

. Compatibilização das agências com necessidades regionais e com políticas horizontais federais

Enquanto a descentralização permite flexibilidade para responder a necessidades regionais específicas, as agências precisam permanecer compatíveis com políticas horizontais federais e programas setoriais nos territórios próximos.

. Agência para Assuntos Indígenas e do Norte

Para tratar dos territórios do Norte, foi criada uma agência, a Indian and Northern Affairs Canada (INAC). (p.17)

. Fundo de Inovações para as Províncias Atlânticas

O governo estabeleceu um fundo para as províncias atlânticas, o Atlantic Innovation Fund, para compensar dificuldades regionais em desenvolvimento de pesquisa e tecnologia e para apoiar contrapartidas. (p. 20) (Instrumento incitativo)

. Incentivos fiscais e aceleração de depreciações

No Québec, a implementação de políticas federais e provinciais inclui incentivos fiscais e aceleração de depreciações. (p.20)

. Corporações para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais

Ao assumir responsabilidade pelas Community Futures Development Corporations (CFDCs) tanto no Norte como na parte rural Sul de Ontário, a FedNor também assumiu papel significativo em áreas rurais por toda a província. (p. 21)

. Devolução de responsabilidades aos governos dos Territórios

Na última década, a política federal enfatizou, com sucesso, um processo de devolução de responsabilidades aos governos dos territórios embora o governo federal tenha mantido a autoridade constitucional sobre eles territórios. (p. 17)

. Consórcios municipais em aglomerações urbanas

Diante das limitações financeiras dos municípios, tem havido “amalgamas”, ou a aglutinação de jurisdições em consórcios municipais. Exemplos são a Halifax Regional Municipality, em 1996; a new City of Toronto, em 1998; e a Greater Montréal municipality em 2002. (p.13)

Há expectativas de que os amalgamas: a) reduzem duplicações; b) produzem economias de escala e escopo para a provisão de serviços; c) melhoram a responsabilidade quanto às contas (accountability); d) promovem um compartilhamento mais equitativo do peso da taxaço; enquanto e) contribuem para uma capacidade de planejamento espacial

melhorada. (p.13) Com os amálgamas, os governos provinciais tentam superar problemas combinados de fragmentação fiscal metropolitana e de poderes limitados no nível municipal.

. Competência complementar da União em assuntos municipais

Os assuntos municipais (e de cidades) estão sob a jurisdição das províncias. A Constituição permite, no entanto, a competência complementar da União, respeitada a jurisdição provincial. (p.14)

. Secretaria Rural e a Parceria Rural Canadense

Foi criada a Secretaria Rural (Rural secretariat) e o Canadian Rural Partnership, com a finalidade de promover o diálogo e parcerias com residentes de áreas rurais. (p.15)

Mecanismos e instrumentos de operacionalização*

. Cooperação entre a esfera provincial e a local

A descentralização das agências de desenvolvimento também tem como objetivo promover uma maior cooperação entre as comunidades locais e a esfera provincial no que diz respeito à elaboração e operação de programas, criando uma espécie de orientação de baixo para cima no desenvolvimento e implementação de políticas. (p. 75)

. Acordos de parcerias para o desenvolvimento econômico

Um aspecto das agências de desenvolvimento regional são os acordos de cooperação (*partnership agreements*). Seu objetivo é promover o desenvolvimento econômico em áreas de interesse estratégico tanto da esfera federal como da provincial. Os acordos têm como base o princípio de fundos de contrapartida equilibrados. Os projetos são selecionados por órgãos federais e provinciais, mas a parcela federal dos fundos é canalizada por meio das agências de desenvolvimento regional. Parte do apoio é canalizada para arranjos produtivos locais estratégicos. (p. 75-77)

. Províncias Atlânticas: Instrumentos (p.20)

Nas Províncias Atlânticas, a Atlantic Canada Opportunity Agency (ACOA) lançou uma estratégia empresarial desde o final dos anos 80, com alguns resultados positivos.

. Arranjos produtivos locais

a) A agência buscou promover arranjos produtivos locais (*clustering exercise*) com o setor privado em áreas com vantagens comparativas locais e regionais.

. Reestruturação empresarial

Foram conseguidos alguns sucessos de reestruturação, muitos dos quais de iniciativa de autoridades locais.

. Planos de trabalho comuns entre Províncias

Em novembro de 2001, o Conselho de Primeiros Ministros do Atlântico (Council of Atlantic Premiers) adotou um plano de trabalho comum na área de regulação de saúde e transportes. Há colaboração, formal e informal, em áreas específicas como educação, treinamento e atenção à saúde.

. Quebec: Instrumentos (p. 20)

Na região de Quebec, a agência Canadá Economic Development (CED) focaliza seus esforços em:

. Disseminação de informações para firmas locais

i) Oferecer serviços de disseminação de informações e conscientização para associações empresariais e firmas locais (Instrumento persuasivo); e

. Iniciativas estratégicas e parcerias

ii) Lidar com problemas locais por meio de iniciativas estratégicas e associações com outras agências, departamentos federais e comunidades.

. Combinação de políticas de investimento e apoio a regiões estagnadas.

O governo provincial é também ativo no apoio à economia por meio de uma combinação de políticas de investimento e apoio a regiões estagnadas.

As políticas adotadas tiveram um grau de sucesso, principalmente em pesquisa e desenvolvimento e na participação de indústrias de alta tecnologia no produto e no capital de risco.

Ontário: Instrumentos (p. 21)

. Apoio a investimentos e parcerias para desenvolvimento local e infra-estrutura econômica

Em Ontário, permanecem disparidades entre o Norte e o Sul e também entre a parte metropolitana do Centro-Sul e sua periferia rural. Para reduzir esses desequilíbrios, a Federal Economic Development Initiative (FedNor) alocou cerca de 80% de seu orçamento para apoio a investimentos e parcerias comunitárias, que ajudam a construir capacidade de desenvolvimento local e infra-estrutura econômica. (Instrumento persuasivo) (Incentivo?)

Parte Oeste do Canadá: Instrumentos (p.22)

. Apoio indireto à expansão da base econômica

A Western Economic Diversification (WED), a agência federal para o Oeste, não se focaliza apenas nos setores de alta tecnologia e nos emergentes. Apóia, de maneira mais geral, a expansão da estreita base econômica de British Columbia e das Pradarias, por meio de medidas indiretas, como contribuições reembolsáveis, limitação de reservas bancárias para instituições financeiras, oferta de serviços e informações e microcrédito para novos negócios. (p. 22)

Escala urbana:

. Envolvimento federal descentralizado em áreas urbanas

Hoje, há uma nova racionalidade de envolvimento federal em assuntos urbanos, que não reproduz uma gestão centralizada e sugere uma mudança de paradigma em políticas territoriais com atuação em diversas frentes. (p. 14)

. Lente Rural

A Lente Rural (Rural Lens) tenta olhar todas as políticas federais relevantes sob a perspectiva dos residentes em áreas rurais. Essa perspectiva resultou em mudanças em vários departamentos federais, que melhoraram os serviços oferecidos a áreas rurais. (p. 15)

3.2.4.2.5 Mecanismos e instrumentos de gestão*

. Iniciativa para o Jovem Empreendedor

Nas Províncias Atlânticas, a Atlantic Canada Opportunity Agency - ACOA contribuiu para aumentar o nível de emprego por meio da Youth Entrepreneur Initiative e pela promoção da sobrevivência de novas empresas. (p.20)

. Programas de transferência de tecnologia e pesquisa e desenvolvimento

No Québec, as políticas federais e provinciais abrangem programas para acelerar a transferência de tecnologia e investimentos públicos em pesquisa e desenvolvimento. (p. 20)

. Reunindo Forças – Plano de Ação Indígena Canadense

Nas regiões do Norte, a política federal para povos indígenas definiu o “*Gathering Strength – Canada’s Aboriginal Action Plan*” (Reunindo Forças – Plano de Ação Indígena Canadense). O plano definiu uma política para acelerar o processo de resolução de demandas por regularização de terras indígenas. O processo pode incluir sua aceitação ou rejeição. (p. 68)

. Iniciativa Nacional para os Sem-teto; Programa Infra-estrutura Canadá; Acordos de Desenvolvimento Urbano no Oeste

O governo federal atua nas municipalidades, entre outras formas, por meio da “National Homelessness Initiative”, uma cooperação entre o governo e a atores da comunidade para lidar com prioridades locais sobre o desabrigo. (p. 14) Há também acordos formais entre os três níveis de governo, como o “Infrastructure Canada Program” e o “Urban Development Agreements in the West” (UDAs). (p. 14)

. Programa para o Futuro das Comunidades Rurais; Programa de Acesso Comunitário; Comunidades Inteligentes; Programa Infra-estrutura Canadá

O reconhecimento da importância da superação de uma visão setorial levou ao Federal Framework for Action in Rural Canadá e a diferentes parcerias. Outros programas que têm beneficiado áreas rurais são: “Community Futures Program”; “Community Access Programme”; “Smart Communities”, para a difusão de tecnologias de informação; e “Infrastructure Canada Programme”. (p. 15) (Instrumento incitativo)

Resultados sobre o ordenamento do território: problemas e sugestões

A despeito de mais de vinte e cinco anos de assistência regional voltada especificamente para promover o crescimento e eliminar disparidades regionais, por volta de 1986 tornou-se evidente que as disparidades persistiam; os pagamentos de transferência não estavam promovendo o crescimento, enquanto o desenvolvimento do setor privado mostrou-se insuficiente. Ficou evidente que os objetivos de reduzir as disparidades de renda e desemprego entre as regiões não foram alcançados. Diferenças de renda tinham sido reduzidas, mas principalmente devido a transferências governamentais para pessoas. Diferenças no desemprego tinham flutuado, mas não tinha havido uma tendência em direção a uma redução das lacunas. (p. 74)

O resultado foi um redirecionamento radical das políticas de desenvolvimento regional. A política regional foi redefinida como “ajudar as regiões a encontrarem seu potencial”, enquanto a administração da política regional foi descentralizada para uma série de agências mais baseadas na escala local. (p. 74-75)

Desafios e recomendações

. Valorização de vantagens competitivas; remoção de gargalos ao desenvolvimento

Para diminuir a dependência da economia sobre os recursos, o país necessita:

- a) Buscar valorização de vantagens competitivas na indústria e serviços; e
- b) Remover gargalos ao desenvolvimento, como a fraca integração de arranjos produtivos e a limitada valorização de recursos naturais.

. Dada sua natureza freqüentemente regional e local, essa estratégia deve atribuir um papel mais importante às políticas territoriais. Para isso, verifica-se:

- 1- A necessidade de reavaliar práticas passadas; e
- 2- Também uma combinação de políticas relativas a questões provinciais e a macrorregiões funcionais.

. Modernização da infra-estrutura; gestão ambiental urbana; gestão territorial urbana

Em um contexto de recursos limitados, as áreas urbanas precisam:

- a) Modernizar seus sistemas de transportes;
- b) Regenerar sítios poluídos ou contaminados (“brownfields”); e
- c) Limitar a expansão desordenada.

. Precisam, ainda, lidar com crescentes desafios sociais devido a densidades altas, imigração e concentração de população e também com áreas decadentes.

. Equilíbrio entre descentralização, competição territorial e coesão nacional

Tendo em vista as tendências à descentralização e à competição, um desafio para o futuro será reconciliar descentralização, competição territorial e coesão nacional.

. Criação de uma base de arrecadação; redução da dependência de transferências federais

a- Sem a criação de uma base de arrecadação, o crescimento não conseguirá se manter.

b- Além disso, tal como na Groenlândia, os territórios do Norte são altamente dependentes de transferências federais.

. Aumento da eficiência dos governos locais; aumento da representação de populações indígenas; aumento da oferta de mão-de-obra qualificada

No contexto de novas responsabilidades, os componentes de recursos humanos e treinamento da maior parte dos programas federais para os territórios do Norte precisam ser reforçados para:

- a) aumentar a eficiência dos governos locais; e
- b) apoiar os governos dos territórios no esforço para aumentar a representação de populações indígenas na administração pública.

. Um aumento da oferta de mão-de-obra qualificada é também essencial para consolidar o desenvolvimento de um setor privado doméstico eficiente em áreas como pesca, mineração, energia, construção e turismo.

. Desenvolvimento de recursos humanos; regularização fundiária; promoção da governança

A experiência de outros territórios, como a Groenlândia, pertencente à Dinamarca, mostra que:

- a) Sem um esforço maciço no desenvolvimento de recursos humanos, a transição para uma economia territorial competitiva é particularmente difícil.
- b) O estabelecimento de regularização fundiária e acordos de auto-governo diminuem a incerteza de todos os interessados, o que é um elemento essencial para um bom clima de investimentos.
- c) Assim, as regiões devem dar primazia para resolver problemas de governança como uma estratégia importante para o desenvolvimento econômico

. Estabelecimento de políticas pró-ativas

Na costa Atlântica, enquanto um boom econômico no setor de energia alimenta uma recuperação, desafios estruturais permanecem.

A evasão de cérebros não diminuiu, enquanto a maioria das províncias ainda enfrenta altas taxas de desemprego e baixa participação, particularmente em Newfoundland.

São necessárias políticas mais pro-ativas, para encorajar o potencial.

. Descentralização das estratégias de inovação; ajustamento de projetos tecnológicos a conteúdos locais; cooperação institucional no nível regional

Para fortalecer as tendências de sucesso e para melhorar o desempenho de pequenas e médias empresas (SMEs) com relação à inovação, poderia ser adotado um enfoque mais descentralizado para gerar ganhos de eficiência.

Uma possibilidade seria envolver instituições sub-provinciais de desenvolvimento em concepções estratégicas, como o estabelecimento de projetos tecnológicos, para melhorar o ajustamento de políticas a conteúdos locais.

. Perspectiva abrangente das atividades empresariais; redução de hiatos informacionais; novas oportunidades em áreas como o ecoturismo

Na parte Norte de Ontário, uma perspectiva mais abrangente das atividades empresariais, inclusive colaboração com o sistema educacional, poderia contribuir para a criação de empregos e para o crescimento.

. Uma estratégia para superar vastas desvantagens geográficas e econômicas e para reduzir a dependência em produtos minerais e florestais poderia incluir:

- a) Esforços para reduzir hiatos informacionais e da tecnologia da comunicação; e
- b) Esforços para desenvolver novas oportunidades em áreas como o ecoturismo.

. No Sul de Ontário, o aprimoramento dos níveis de pesquisa e desenvolvimento poderia contribuir para que Ontario pudesse rivalizar com seus competidores dos Estados Unidos e reduzir as lacunas na produtividade multifatorial.

Entretanto, inovações de produtos e processos não são necessariamente baseados em pesquisa e desenvolvimento. Algumas iniciativas podem ser mais efetivas para os sistemas regionais de inovação e, também, para construir uma região de aprendizado, do que o dispendioso recurso a incentivos fiscais.

. Formação ativa de uma cultura de inovação; construção de uma base institucional para centros de tecnologia; provisão de recursos para setores com vantagens comparativas regionais

Para acelerar as tendências positivas, são necessárias políticas ativas, não apenas para formar uma cultura de inovação e empresarial, mas também para contribuir para construir uma base institucional para centros de tecnologia.

É preciso continuar os esforços com provisão de recursos significativos para infraestrutura tecnológica em setores nos quais as regiões têm vantagens comparativas.

A Western Economic Diversification (WED), a agência federal para o Oeste, não se focaliza apenas nos setores de alta tecnologia e nos emergentes. Apóia, de maneira mais geral, a expansão da estreita base econômica de British Columbia e das Pradarias, por meio de medidas indiretas, como contribuições reembolsáveis, limitação de reservas bancárias para instituições financeiras, oferta de serviços e informações e microcrédito para novos negócios.

. Criação de arcabouço para desenvolvimento local endógeno; cultivo de amenidades e turismo; dinamização de arranjos produtivos locais; promoção da governança

Apesar de apoio a pequenas empresas ser levado ao nível local por meio de 90 escritórios locais, o arcabouço para o desenvolvimento local está faltando.

O ambiente não é suficientemente favorável a iniciativas de baixo para cima e experimentos locais.

Há necessidade de se promover políticas consistentes de desenvolvimento endógeno, como produtos com valor adicionado e políticas de apoio a nichos, cultivo de amenidades e turismo e dinamização de arranjos produtivos locais.

Ao mesmo tempo, ganhos na governança local poderiam melhorar significativamente a efetividade dessas políticas

. Colaboração municipal voluntária com base funcional

Os amálgamas, no entanto, não tiveram apoio de todas as municipalidades urbanas e suburbanas até então independentes. Devido aos amálgamas serem recentes, é difícil avaliar seus efeitos. Argumenta-se que muitos dos efeitos esperados poderiam ser alcançados por meio de colaboração intermunicipal voluntária com base funcional.

. Fortalecimento da participação dos cidadãos

A junção de municipalidades estressadas financeiramente não cria necessariamente uma cidade forte única. Em outros países, a colaboração voluntária ou horizontal teve sucesso, entre outros motivos, para fortalecer uma participação mais direta dos cidadãos. Por outro lado, o amálgama, juntamente com o próprio tamanho das novas grandes cidades poderá, no longo prazo, reduzir a influência do cidadão no nível municipal, mas aumentar a consciência de problemas urbanos nos níveis provincial e federal. (p. 13)

. Incentivos a parcerias governamentais para investimento e desenvolvimento local; planejamento, acompanhamento e avaliação do desenvolvimento local; “lentes urbanas” na oferta de serviços por departamentos federais

Os acordos tripartites sugerem planejamento negociado para projetos de investimento e desenvolvimento local, nos quais “contratos” entre diferentes níveis de governo possam substituir formas hierárquicas de governança.

Mais precisamente, em certos campos de políticas, mecanismos institucionais mais formais, relativos a parcerias entre as três esferas governamentais, baseadas em áreas específicas, poderiam ser benéficos.

Para terem condições apropriadas para funcionar, esses acordos precisariam ser promovidos por meio de incentivos. Necessitariam de um round estruturado de negociações, com objetivos claros, e um calendário preciso e com componentes de monitoramento e avaliação.

Dada a variedade de atores, os projetos deveriam ser adequados a necessidades locais.

Tal como nas áreas rurais, “lentes urbanas” ajudariam a melhorar a oferta de serviços por departamentos federais

. Estabelecimento de compromisso financeiro com os programas rurais; reconhecimento da importância de políticas baseadas no lugar; apoio à governança local; reforço a componentes de política demográfica

Apesar dos esforços para lidar com uma variedade de problemas da população rural, para melhorar a avaliação de necessidades da população rural, e para garantir a consistência de iniciativas de políticas, o compromisso financeiro com os programas tem sido mínimo.

O desenvolvimento de políticas rurais recebe financiamento federal muito limitado; a liderança está com o Ministério da Agricultura e com “Agri-food”, embora “rural” não seja mais sinônimo de agrícola.

. Outros problemas dizem respeito a:

a). Apoio insuficiente à governança local; e

b) Falta de componentes de política demográfica. (p. 15)

. Apoio governamental ao aumento da produtividade e às inovações; estratégia nacional para cultivo de amenidades; reforço a iniciativas federais baseadas no lugar e à característica horizontal; apoio à governança local

Além de tudo, o apoio governamental ao aumento da produtividade e às inovações tem sido muito estreito.

Deficiências na governança local permanecem como o calcanhar de Aquiles no desenvolvimento local e rural.

Soluções mais sustentáveis precisam evoluir a partir das bases de comunidades locais.

Mais do que políticas explicitamente territoriais, o Canadá apresenta políticas públicas com rebatimento no território. O objetivo principal da intervenção federal recente em regiões pouco dinâmicas ou estagnadas não é promover a diminuição da desigualdade entre as províncias sob a forma de investimentos maciços. No quadro da globalização, da inserção no bloco regional e do Estado reformado, a proposta reiterada é buscar vantagens competitivas pouco exploradas. Como forma de apoio a regiões menos dinâmicas, há quatro agências federais de desenvolvimento regional. Embora as políticas de expressão territorial tenham contribuído para a redução das desigualdades entre as províncias, tem havido um aumento da assimetria intra-regional e um crescimento de problemas das metrópoles canadenses. Entre as preocupações, está a diminuição de ênfase em políticas setoriais e um foco na escala local, acompanhado de um aumento da transversalidade e integração de ações. Repete-se nesse país a ênfase em mecanismos de governança, que reiteram a importância de parcerias e articulações políticas com vistas à valorização de potencialidades locais e ao aumento da competitividade, característicos de um ambiente globalizado. Há uma perspectiva territorial, embora relativamente difusa em políticas multifacetadas.

3.2.5 Referências bibliográficas: Canadá

CANADA. **Transport Canadá: Our story.** Disponível em: <http://www.tc.gc.ca/publications/ourstory/menu.htm> Acesso em 30/01/2006.

ENVIRONMENT CANADA. **The state of Canadian environment - 1996.** disponível em: <http://www.ec.gc.ca/soer-ree/English/1996report/Doc/1-6-2-2-1.cfm> Acesso em 03/05/2006.

OECD. **Territorial Reviews Canada**. Organization for Economic Co-operation and Development. 2002. 262 p. Disponível em: <http://miranda.sourceoecd.org/vl=2594994/cl=27/nw=1/rpsv/~6685/v2002n7/s1/p1l> Acesso em 21/07/2005.

3.3 Experiências internacionais, países centrais: França

3.3.1 Final da Guerra e reconstrução (1935-1950)

3.3.1.1 Condicionantes das políticas em estudo e da sua aplicabilidade

Antecedentes e condicionantes econômicos e sociais

A situação pós-guerra presente na França era um quadro que exigia ações emergenciais do Estado para restabelecer uma base produtiva devastada pelos anos de conflitos. Uma produção industrial inferior de 60 % daquela de 1938, a diminuição de mais de 30% da produção agrícola em comparação ao nível de 1939, 80% da infra-estrutura portuária e ferroviária destruídas. Mais de um milhão de famílias sem abrigo em consequência das destruições. Sem contar as perdas humanas de mais de 600.000 pessoas representando 1,5% da população francesa antes da guerra.

Antecedentes políticos institucionais e legais

Nesse período, o Estado tem o monopólio sobre a concepção e a implementação dos planos. O Estado, através da grande administração, concentra os saberes e as perícias e é, paradoxalmente em Paris, com todo o peso que ela representa nas disparidades do território, que se faz o trabalho de repensar o território nacional. A concepção do ordenamento tem uma visão estritamente limitada às fronteiras nacionais.

Além do apoio financeiro através do Plano Marshall, a influência do modelo americano, dando um papel fundamental ao progresso tecnológico é forte, e se traduz nas idéias que as grandes infra-estruturas planejadas e implementadas pelo Estado são a base necessária para uma reorganização territorial. Portanto, o objetivo é de reconstruir e modernizar, mas sem cair num liberalismo exagerado.

Assim, um modelo econômico e social misto é idealizado, embasado na proteção dos cidadãos, e a nacionalizações de uma parte da economia. O ordenamento do território que esta sendo implementado é o resultado direito desta lógica. (Alvergne, 2002, p.38-39)

Antecedentes quadro nacional e padrão de uso do território

Além das destruições, a França descobre também, após a Segunda Guerra Mundial, os efeitos de séculos de liberalismo e de ausência de planejamento. Herança acumulada durante o século XIX, influência do Fordismo, que desencadeou uma forte polarização do território francês, centrada na capital Paris e nos pólos de industrialização, localizados em função dos recursos naturais, como as jazidas de carvão no noroeste da França.

Duas grandes oposições no território nacional; (i) Paris e as outras regiões, (Paris nessa época tem 14% da população da França), (ii) o norte e noroeste por oposição ao sul e ao oeste. Essa ultima oposição resulta numa diagonal le Havre-Marseille (norte e sudoeste) que divide a França do norte e do noroeste, moderna e desenvolvida no que diz respeito a

agricultura ou a indústria²⁶; ao sul e oeste, que concentra vastos espaços agrícolas de baixa produtividade, longe das matérias-primas e das vias comerciais, contando com uma infraestrutura industrial na base das atividades antigas. O norte e leste concentram 65% da população, enquanto que o sul apresenta vastos espaços que foram despovoados num lento processo de migração interna para sustentar o processo de urbanização e industrialização resultando numa outra oposição entre uma França industrial rica e uma França rural pobre. No sul, é preciso fazer uma outra diferenciação entre o interior e o litoral, as municipalidades costeiras, que representam 5% do território suíço, 10% da população.

Rede urbana

Observa-se também um crescimento das metrópoles e estagnação das cidades provinciais demonstrando uma certa fragilidade da rede urbana. Ilustrando o papel central da capital, as redes de infraestrutura estão distribuídas de maneira radiante, tendo Paris como centro. Apesar de claramente identificadas, a falta de dados objetivos para ter uma medição melhor dessas desigualdades regionais ainda é um problema.

3.3.1.2 Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

Políticas públicas

No período da ocupação já existia a percepção dos desequilíbrios afetando a repartição da população, das infra-estruturas e dos serviços públicos no território nacional. Para integrar o assunto nas políticas públicas, o Governo de Vichy iniciou um primeiro trabalho de reflexão sobre uma política nacional de ordenamento territorial. Ainda setorial e muito focada na parte do equipamento e das infra-estruturas, esta reflexão seria a base do trabalho iniciado pelo novo Governo, logo após o final da guerra. Para fim de cuidar dos aspectos de equipamento e infraestrutura nacionalmente, foram criados em 1941, a Delegacia Geral para o Equipamento Nacional, o Comitê consultivo para o Equipamento Nacional e o trâmite de uma proposição de Plano Decenal para o Equipamento. Paralelamente, foi iniciado, em 1942, um trabalho de pesquisa importante sobre a descentralização industrial que iria ser reutilizado após a Segunda Guerra Mundial.

Devido a emergência da reconstrução, no Plano Monnet de Modernização e Equipamento (1948-1952), as ações vão ficar setoriais sem ter um novo recorte territorial. Os objetivos são o crescimento da produção nacional, a modernização e o pleno emprego. As medidas estão centradas no desenvolvimento dos setores de recursos energéticos, da indústria pesada, do transporte ferroviário e matéria agrícola, nos locais existentes, sem tomar em consideração as dimensões espaciais dos problemas, acentuando as desigualdades regionais já existentes.

Mecanismos e instrumentos institucionais e legais

²⁶ Um desenvolvimento herdado da industrialização da segunda metade do século XIX e da primeira metade do século XX, baseada no Fordismo, desenvolvimento econômico condicionado ao desenvolvimento industrial que se desenvolveu na França, em função da presença de recursos primários, implicou uma grande concentração das instalações industriais no norte e leste da França, com prejuízo para o sul e oeste.

Em 1944, foram criados o Ministério para a Reconstrução e o Urbanismo (MRU) e o Comissariado Geral do Plano de Modernização e Equipamento cujos papéis eram a reconstituição da base produtiva. Paralelamente, para acompanhar o trabalho de reflexão sobre uma nova repartição da infra-estrutura industrial, foi retomada e finalizada, em 1945, a pesquisa sobre a descentralização industrial e criada, no mesmo ano, uma missão sobre a descentralização industrial.

A criação, em 1946, do Instituto Nacional das Estatísticas e das Pesquisas Econômicas permitiu, através do desenvolvimento dos dados estatísticos, um melhor conhecimento das disparidades e problemáticas de desigualdades regionais que, antes, era parcial, intuitivo e qualitativo.

Mecanismo e instrumento de gestão

Em 1947, o livro de JF Gravier chamado “Paris e o Deserto Francês”²⁷ critica o Plano Monnet e analisa que a reconstrução estava ampliando os desequilíbrios estruturais da França. Em 1949, o Sr. Gravier citaria, num outro livro, “A Valorização da França”²⁸, pela primeira vez, a palavra “ordenamento geográfico da economia”. No mesmo ano, acompanhando a reflexão sobre o ordenamento territorial, é criado no quadro do MRU, a Direção para o Ordenamento do Território, e em seguida, o serviço encarregado da elaboração do Plano Nacional de Ordenamento Territorial e dos Planos de Ordenamento Regionais, e um relatório da Comissariado Geral do Plano, que define os quatros princípios gerais do ordenamento territorial na França: (i) Justiça, (ii) Equidade, (iii) Igualdade, (iv) Eficácia Econômica.

3.3.1.3 Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território e síntese do período

1935-1950: é uma fase de reconstrução das infra-estruturas, mas também, de construção de uma nova reflexão sobre uma visão do desenvolvimento tomando em consideração a totalidade do território francês. Os princípios são definidos e um primeiro dispositivo institucional é idealizado com a criação do MRU, da Direção para o Ordenamento do Território a ele ligado e do Comissariado Geral do Plano. As prioridades conjunturais e uma falta de diálogo entre e as duas instituições não permitem que a reconstrução esteja inserida num quadro mais amplo de organização do espaço.

3.3.2 Ordenamento Territorial, primeiras iniciativas do Estado (1950-1960)

3.3.2.1. Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade

Antecedentes e condicionantes econômicos

Os padrões de uso não foram modificados pela fase de reconstrução. Pelo contrário, os desequilíbrios tradicionais foram acentuados. Não existe mais emergência da reconstrução, e o crescimento econômico do período vai facilitar a intervenção do Estado. A partir de agora, o papel do Estado será o de idealizar e implementar programas e ações

²⁷ J.-F. Gravier, *Paris et le désert français*, Paris, Le Portolan, 1947.

²⁸ J.-F. Gravier, *la valorisation de la France*, Paris, Le Portolan 1949.

para fazer a divisão da riqueza criada, tentando reequilibrar o desenvolvimento tomando em consideração a totalidade do espaço nacional.

Em 1950, o Senhor Claudius Petit envia o relatório “Para um plano nacional de ordenamento territorial”²⁹ ao Conselho dos Ministérios, que define o conceito como: “**a busca da melhor divisão dos homens em função dos recursos naturais, e das atividades econômicas, visando propiciar as melhores condições de residência e facilitar o acesso ao lazer e à cultura.**”

Essa definição implicava a conciliação de objetivos de eficiência econômica com uma exigência de equidade espacial e de justiça social norteou os primeiros passos da política de ordenamento territorial na França. Na continuidade das reflexões iniciadas no livro de Jean-François Gravier, “Paris et le Désert Français”, e em ruptura com a lógica do plano Monnet, as políticas de ordenamento territorial tentarão lutar contra uma centralização (concentração) excessiva da população, das infra-estruturas, das atividades econômicas e dos centros de decisões. É questão de afirmar uma idéia e criar o corpus legal e institucional para efetivar uma política nacional de ordenamento territorial.

3.3.2.2 Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

Políticas públicas

O primeiro plano nacional de ordenamento do território insistiu sobre a construção de uma visão prospectiva e definiu quatro grandes objetivos: (i) favorecer a descentralização das indústrias e dos serviços públicos, (ii) modernizar a agricultura, (iii) favorecer o equipamento turístico, (iv) e descentralizar os recursos culturais. Os objetivos do plano eram apoiados sobre uma análise e uma visão que anteciparia as grandes transformações dos próximos trinta anos na França; a expansão econômica na base do desenvolvimento industrial, a diminuição da população dos camponeses e o êxodo rural, e o desenvolvimento da civilização do lazer. A finalidade do plano é de reequilibrar a repartição da população e das infra-estruturas, diminuir o peso específico da capital, ordenar Paris e a região em sua volta, desenvolver o sul e o oeste do país e reforçar o crescimento das cidades de porte médio.

Para criar um contra-peso com relação a Paris, pólos de crescimento (tradução geográfica do conceito do progresso técnico como fator de desenvolvimento) foram definidos para reajustar os fatores histórico e geográficos. Oito metrópoles de equilíbrios foram selecionadas para criar uma rede de cidades capazes de apoiar o desenvolvimento da totalidade do território nacional e cinco cidades novas foram planeadas nos arredores de Paris para diminuir o seu crescimento urbano.

Mecanismos e instrumentos institucionais e legais

O plano anunciou também a constituição da Comissão central de pesquisa para o plano de ordenamento nacional³⁰, da secção para o ordenamento nacional e regional e da secção dos projetos de ordenamento³¹ e a criação do Fundo nacional de ordenamento

²⁹ E. Claudius-Petit, *Pour un plan national d'aménagement du territoire*, ministère de la reconstruction, 1950

³⁰ Ela funcionou de abril 1950 a junho 1952

³¹ Os dois ligados ao MRU.

territorial. Nessa fase, o ordenamento territorial constitui uma disciplina governamental de pleno direito. Em 1957, a criação do Conselho Superior para o Ordenamento Territorial, ligado ao Ministério da Reconstrução e da Habitação vem finalizar a construção do dispositivo do Estado nessa primeira fase.

Paralelamente às iniciativas do Estado e da administração central, no início dos anos 50 acontece a criação espontânea de várias organizações regionais agrupando eleitos locais, responsáveis econômicos, sindicatos, universitários, que pleiteavam uma melhor repartição das infra-estruturas públicas e trabalhavam a construção de programações regionais. Esses Comitês de expansão, com os do Languedoc, da Alsace, do Roussillon e da Lorraine, são reunidos pelo Ministro da Fazenda, numa conferência nacional, em abril 1955, o que dará na criação do Conselho Nacional das Economias Regionais.

Mecanismos e instrumentos de operacionalização e de gestão

No ano de 1955, uma série de decretos idealizam o quadro de uma verdadeira política de ordenamento territorial, instituindo medidas dissuasivas e incentivadoras para alcançar os objetivos definidos no Plano. Um procedimento de aprovação dos investimentos na região de Île de France³² foi criada. Não se trata de bloquear o desenvolvimento de Paris, mas de dar a direção do ordenamento territorial, um recurso para negociar com as grandes empresas privadas. Dentro dessa realidade, era necessária a aprovação de instalação de locais industriais na região Île de France por uma Comissão da descentralização sediada no Comissariado de Planejamento. Além disso, uma empresa que quisesse a aprovação para a sua instalação na Região Île de France deveria oferecer uma contra-partida através da criação de uma filial no oeste ou sudoeste da França. Um sistema de subsídio foi desenvolvido para que os industriais fundassem estabelecimentos nas regiões definidas como economicamente críticas. Uma autorização especial permitiu igualmente ao Ministério da Fazenda de ser a garantia de empréstimo no quadro de operações de descentralização, também apoiado por empréstimos com taxa bonificadas. O Estado, para dar o exemplo, idealizou um plano de descentralização de 10 anos, além de um plano de transferência dos estabelecimentos de pesquisa científica para acompanhar a descentralização industrial (escola superior de aeronáutica em Toulouse).

Uma série de medidas permitiu criar uma capacidade de intervenção técnica a serviço dos objetivos de uma política nacional de ordenamento do território e financiá-la. Em 1951, são criadas as Sociedades de Economias Mistas (SEM) que permitem juntar instituições públicas, privadas e coletividades territoriais³³ numa organização única para a realização de equipamentos regionais. Na continuidade, uma segunda lei de junho 1955, cria as Sociedades de Desenvolvimento Regional que tinham a possibilidade de participar no capital de empresas privadas como objetivo o financiamento industrial dentro das zonas deficitárias, e a Sociedade Central para o Equipamento do Território (SCET) para ajudar as coletividades locais e as Sociedades de Economia Mista a implementar as ações, através de um apoio técnico e financeiro. Para completar o dispositivo foi idealizado um sistema de crédito capaz de apoiar a implementação das decisões políticas através da criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social. Encarregado da gestão dos empréstimos concedidos pelo Estado, ele foi previsto para financiar as ações

³² Paris e região circundada

³³ Criadas por lei as colectividades territoriais (Regiões, Départements e Municípios) compunham a rede básica do território nacional. Elas tem uma assembléia e um executivo eleito que podem arrecadar impostos e têm competências descentralizadas do Estado.

governamentais para o desenvolvimento regional, a descentralização e a reconversão industrial.

Uma carta do Ministro da Fazenda, Pierre Pflimlin, ao Diretor Geral da “Caisse des dépôts e consignations”³⁴ permitiu mobilizar uma grande parte da capacidade financeira dessa instituição para apoiar a construção do dispositivo e a implementação das ações (DEYON, 2000, p.24)

Através da implementação deste dispositivo, o Estado reconhece o papel central das coletividades territoriais na construção da infra-estrutura nacional e na implementação da política de ordenamento nacional. O Governo considerava que as coletividades deviam se unir entre elas e terem a possibilidade de se associarem com vários tipos de personalidades jurídicas que seja privadas ou públicas.

Com o decreto de junho de 1955 se define a obrigação pelo Estado de idealizar programas de ações regionais. Faltava ainda definir o recorte territorial adequado para a aplicação desse esforço de desenvolvimento e ordenamento descentralizado. Em novembro de 1956, 21 Circunscrições de ações regionais foram delimitadas na base do recorte territorial das Câmaras de Comércio e de Indústria.

3.3.2.3 Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território e síntese do período

O período viu as definições das orientações básicas, de um dispositivo institucional e dos procedimentos para a implementação de uma política de ordenamento territorial que vai ser desenvolvida no quadro de uma visão global com base de um primeiro recorte regional. Portanto, apesar da criação dos Comitês de Expansão Regional, do Conselho Nacional das Economias Regionais, das Circunscrições de ações regionais e o reconhecimento pelo Estado da importância do papel das coletividades territoriais, a política de ordenamento territorial é fundamentalmente uma política do Governo, idealizada e fomentada por Paris.

Os resultados foram consequentes. A criação de várias companhias de economia mista permite a implementação de um grande programa de desenvolvimento da região sul e sudoeste. A criação da companhia do baixo-Rhône-Languedoc, constituída por um conjunto de coletividades territoriais, as câmaras consulares e com o apoio da Caisse des dépôts e da SCET permite a reconversão agrícola e a valorização da região através da construção de canais de irrigação. Foi iniciado nesse quadro, um primeiro programa de ações coordenadas para o desenvolvimento da região, levando em consideração o redirecionamento da produção, a formação da mão-de-obra, o apoio à comercialização, e as condições de vida em gerais, incluindo preocupações em relação ao lazer e ao meio ambiente. (Alvergne, 2002, p.45, DEYON, 2000, p.26). No mesmo padrão, a Companhia de Ordenamento das Landes de Gascogne desenvolveu uma política de desenvolvimento e diversificação econômica da região, através da valorização da floresta.

As indústrias automobilísticas foram deslocadas ao longo do vale do Rio Sena e no oeste da Bretagne, algumas zonas industriais foram criadas nas periferias das cidades da província como Annecy e Dijon. Uma certa descentralização das escolas e serviços

³⁴ A Caisse des dépôts é uma instituição financeira pública encarregada de missões de interesse geral confiada a ela pelo Estado. Ela financia uma grande parte da política de reconstrução e de equipamento pós-guerra, e participa da constituição de 52% do capital da Sociedade Central para o equipamento do território.

públicos foi iniciada com a instalação do CEA³⁵ em Grenoble, da escola superior da aeronáutica em Toulouse e da escola central em Lyon. Porém, 10 anos após o início da política de apoio à descentralização industrial os resultados não alcançam o esperado. Aproximadamente 10 zonas industriais foram criadas, 50 fábricas foram instaladas nas regiões (todas a menos de 200 km de Paris) enquanto 270 se instalariam em Paris e sua região.

3.3.3 Deconcentração e início da crise (1960-1975)

3.3.3.1 Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade

Antecedentes e condicionantes econômicos e sociais

O período está marcado pelo início da crise industrial, principalmente nos setores de aço e têxtil, que tinham sido concentrados no norte e leste. O processo de descolonização, coloca ainda mais o foco sobre valorização do território nacional e um voluntarismo governamental se traduz numa supremacia do Estado central no que diz respeito ao assunto de ordenamento territorial.

Condicionantes políticos institucionais e legais

Com os baixos resultados da descentralização industrial e do desenvolvimento da parte sul do país em relação a Região île de France, os problemas de comunicação entre a Direção do Ordenamento do território do MRU e o Comissariado Geral do Plano continuam. Paradoxalmente, o sucesso das colaborações diretas entre as coletividades territoriais e setores privados, no quadro das Sociedades Mistas, tanto com o aumento do poderes dos Comitês de Expansão Regional, reconhecido pelo decreto de 1955, foi a origem de uma nova reforma institucional dando ainda mais peso ao Estado na definição e implementação da política de ordenamento territorial.

Condicionantes quadro nacional e padrão de uso do território

Um êxodo muito importante transformou gradualmente a zona rural a favor dos espaços urbanos que cresceram de 7 para 14 % entre 1954 e 1975. Os fenômenos do esvaziamento dos espaços rurais e de superpopulação urbana criou uma perda de qualidade de vida, uma volta dos interesses dos urbanos pelos espaços naturais e um início de preocupações com o meio ambiente.

3.3.3.2 Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

Mecanismos e instrumentos institucionais e legais

Para se ter uma melhor tradução da vontade política em ações, um novo dispositivo institucional é criado, embasado numa dupla reforma: a da administração central de um lado, e de outro, a das estruturas regionais.

³⁵ O Commissariado para Energia Atomica é um organismo público de pesquisa nos assuntos da energia, defesa, tecnologias da informação e saúde.

Ao nível central, um Comitê Interministerial de Ordenamento do Território (CIAT) é criado. Em seguida, em fevereiro de 1963, é criada a Delegacia para o Ordenamento do Território e a Ação Regional (DATAR). No Comissariado Geral para o Planejamento, uma Comissão Nacional do Ordenamento Territorial (CNAT) está sendo criada com atribuições específicas. Na mesma reforma, a Direção do Ordenamento Territorial do MRU é extinta.

O novo dispositivo põe fim aos conflitos entre o Comissariado Geral para o Planejamento e a Direção para o Ordenamento do Território do MRU. Uma divisão das atribuições entre o CNAT e a DATAR define claramente as responsabilidades de cada um. A CNAT foi criada como uma instância de reflexão e fica encarregada da parte de pesquisas e de prospectivas que vão ser integradas nos Planos. A DATAR, diretamente ligada ao Primeiro-ministro é uma administração de missão. Ela tem a dupla atribuição de assegurar a coerência das programações dos diferentes ministérios no que diz respeito ao assunto do ordenamento do território³⁶ e coordenar as ações. A DATAR deve incitar os ministérios a ter uma reflexão tomando em consideração os espaços, e não unicamente os setores. Além disso, fazer convergir os recursos dos Ministérios para os objetivos regionais que vão além das responsabilidades individuais de cada um. É a DATAR que dispõe, também, de um Fundo de Intervenção para o Ordenamento do Território (FIAT) que, apesar de ser de volume modesto permite iniciar as primeiras fases de novas ações de ordenamento e conduzir políticas experimentais.

Mecanismos e instrumentos de operacionalização

Até agora, cada Ministério tinha o seu próprio quadro territorial de ações sem a harmonização dos recortes. Para melhorar a coerência das ações do Estado era preciso idealizar estruturas regionais de tal maneira que fosse ser uma ferramenta para a implementação das ações dos Ministérios. Em 1960, um novo passo na regionalização da planificação central é dado através da criação da circunscrição administrativa de ações regionais, tendo como origem as 21 regiões econômicas de programas. Em 1964, continuando a reforma na direção de uma individualização da Região, tanto no que diz respeito à administração, quanto nas consultas, instalação dos Prefeitos³⁷ de região e criação das Comissões Regionais de Desenvolvimento Econômico (CODER). As CODER são responsáveis por reunir os eleitos locais (Prefeitos e Conselheiros Gerais), os representantes sócio-profissionais e personalidades reconhecidas. Existe uma obrigação de consulta às CODER para a preparação e a execução do Plano Nacional. São essas Comissões que podem se posicionar sobre o desenvolvimento regional e ordenamento territorial.

Esta reforma poderia ter organizado, desde o início, uma verdadeira descentralização, criando regionalmente, assembléias eleitas. Mas nessa fase, o Estado tinha receio em ver acontecer um desmembramento da unidade nacional, o que desencadeou numa desconcentração e um reforço do dispositivo do Estado localmente ao invés de uma descentralização. Em 1972, uma nova etapa está sendo alcançada na construção das Regiões através da definição do Estatuto de Estabelecimento Público Regional³⁸(EPR).

³⁶ A DATAR é também encarregada da preparação das deliberações e de coordenar as decisões do CIAT.

³⁷ Os “Préfets” são funcionários de alto escalão nomeados pelo Primeiro Ministro. Eles representam o Governo e dirige os serviços desconcentrados do Estado em cada região

³⁸ Criação de um poder executivo regional com um orçamento próprio.

As regiões têm um status de instituição pública regional, com uma assembleia, um executivo e um orçamento.

Além do FIAT, um Fundo de Ajuda para a Descentralização (FAD) é criado. O planejamento é regionalizado³⁹ e a programação orçamentária do Estado integra os objetivos do ordenamento territorial que permite uma definição de objetivos territorializados em associação com as estruturas regionais e uma programação das despesas públicas com uma certa orientação geográfica. O planejamento é incitativo e define linhas gerais de ações para a definição dos objetivos desejáveis. Ela sugere ações ao setor privado e impõe ações ao setor público.

Mecanismos e instrumentos de gestão

Os objetivos são definidos pelo Governo no primeiro plano nacional de ordenamento territorial apresentado em fevereiro de 1962 e no primeiro debate parlamentar de novembro de 1963. Eles estão na continuidade do período precedente, tentando alcançar uma melhora da divisão do desenvolvimento no território nacional. O primeiro plano, de 1962-1965, define novas ações para ordenar e contrabalancear o peso do pólo de Paris e da sua região através do reforço da rede urbana, política, das ações para reforçar a descentralização industrial, notadamente no oeste do país, descentralização do terceiro setor, o desenvolvimento das infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias, especificamente, as ligações transversais. O plano prevê um programa de ordenamento do litoral sul e um apoio específico nas zonas rurais frágeis.

Políticas públicas

Além das medidas que visavam diminuir as instalações de novas indústrias na Região Île de France, um plano de ordenamento e de urbanismo da Região esta sendo definido, prevendo a construção de cinco cidades novas ao redor da capital, de tal maneira que venha constituir um contrapeso a Paris tanto com relação às oportunidades de emprego quanto à acolhida de população. Para iniciar o reequilíbrio urbano, uma política das metrópoles é definida. Oito metrópoles são escolhidas, constituídas por cidades de grande, ou rede de cidades de médio porte. O conceito vai além da definição clássica de cidade, para tomar em consideração conjuntos urbanos ou cidades e áreas amplas de influência, organizado em pólos econômicos e industrial, cujo crescimento deverá influenciar e modificar o espaço ao seu redor. O papel dessa nova organização é de constituir um apoio a constituição de novos pólos de desenvolvimento para as Regiões escolhidas. (Carta Alvergne p. 55). O desenvolvimento desses pólos foi apoiado por estruturas específicas: os Organismos de Pesquisas para Áreas Metropolitanas (OREAM), estabelecidos junto aos Préfets das Regiões escolhidas. Esses OREAM eram encarregados da idealização de planos regionais para servir de base de consulta dos responsáveis locais. De 1966 a 1968, um bilhão de Francos do orçamento do estado foi investido para equipar essas metrópoles para que pudessem oferecer nível de serviços comparáveis aos de Paris.

Para evitar uma polarização excessiva ao redor desses novos pólos urbanos e a reprodução do tipo capital-província, o Estado iniciou, também em 1971, uma política das cidades de médio porte para fortalecer 200 cidades entre 20.000 e 200.000 habitantes

³⁹ Os planos IV (1962-1965), V (1965-1970) e VI (1970-1975).

através de um processo de contratualização entre o Estado e os município. Também se definiu um programa de três anos para melhorar o quadro e a qualidade de vida nas cidades desequilibradas pelo êxodo rural e apoiar a implantação de novas atividades.

Um programa de desconcentração industrial apoiado por medidas de isenções fiscais é elaborado para restabelecer o equilíbrio entre o norte e o leste do país em relação ao oeste. Um esforço de desenvolvimento das cidades da faixa atlântica é implementado na base de uma especialização geográfica; a indústria eletrônica na Bretagne, as indústrias de transformação alimentícia em Nantes e Saint-Nazaire, o setor aeroespacial em Toulouse. Devido a crise da indústria têxtil e de mineração, uma política de reconversão industrial foi iniciada no norte e leste da França. A teoria dos Pólos como modelo de desenvolvimento por regiões em dificuldades que permite agregar atividades indiretas em volta de uma atividade industrial forte (atividade matriz) foi utilizada para criar novas localizações no sul da França próximo de Marseille. Os chamados pólos de crescimento, ou de desenvolvimento, tinham como papel, a criação de um efeito de desenvolvimento induzido a partir da implantação de atividades industriais pesadas que podiam valorizar o progresso tecnológico.

Um esforço específico foi realizado para aumentar a rede rodoviária de alta velocidade, multiplicar as conexões aéreas e para melhorar as telecomunicações. Para completar o trabalho de equipamento do território, um grande programa de ordenamento turístico do litoral do Languedoc Roussillon foi implementado com o apoio direto de uma missão governamental junta a SCET. Um trabalho similar foi desenvolvido no litoral Atlântico.

O ordenamento dos espaços rurais inicia-se no começo dos anos 70 o início período tendo como prioridade o setor industrial. Em 1968, foram criados os Comissariados para a Renovação Rural que foram colocados juntos aos “Préfets” das regiões interessadas. A tarefa é melhorar a estrutura agrícola, desenvolver atividades para absorver a população rural excedentária. Mas, num primeiro momento, a política é mais voltada para o desenvolvimento da produção. Portanto, preocupações ambientais estão incluídas nas reflexões em relação ao ordenamento territorial. Em 1960, uma lei sobre os Parques Nacionais é votada e, de 1963 a 1979, seis parques nacionais foram criados⁴⁰. Para apoiar o desenvolvimento dos espaços rurais frágeis, um novo tipo de estrutura intermunicipal é criado: os Parques Naturais Regionais (PNR).⁴¹

3.3.3.3 Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território e síntese do período

No final do período, o trabalho de ordenamento da região Île de France e a construção de 5 cidades novas ao redor de Paris estão sendo implementados. O início de uma rede de cidades fortalecida na província. A descentralização industrial permitiu, entre 1963 e 1973, a realização de 3.500 operações de investimentos, criando mais de 300.000 empregos na província⁴², além da criação de novos pólos no sul e a implementação de grande infra-estruturas no litoral. Uma política de reconversão industrial é iniciada pelas regiões do

⁴⁰ Parque Nacional de la Vanoise, de Port-Cros, des Pyrénées Occidentales le 23 Mars, des Cévennes, des Ecrins, du Mercantour.

⁴¹ Os parques naturais regionais são estruturas intermunicipais financiadas pelas Regiões e reconhecidos nacionalmente pelo Ministério do Meio Ambiente com vocação para o desenvolvimento sustentável. Hoje em dia existem 44 PNRs, representando 14% do território nacional abrigando 4 milhões de habitantes.

⁴² DEYON, 2000, p. 32

norte e leste do país, onde se iniciou a crise econômica desse final do período. Um aumento significativo da rede rodoviária é alcançado⁴³.

Os resultados foram alcançados graças a uma mobilização dos recursos do Estado, tanto do ponto de vista econômico⁴⁴ quanto técnico, apoiado pelo novo dispositivo legal, administrativo e financeiro constituído.

Assim, no final do período, aparece de maneira clara, apesar dos resultados alcançados, que a promoção de atividades regionais e a política de ordenamento espacial estavam contraditórias com a manutenção de um dispositivo e de práticas centralizadoras. Em março de 1968, o Général De Gaulle declara, em Lyon, que “o esforço multiseccular de centralização não é mais necessário. Hoje em dia, são as atividades regionais que serão garantias do futuro poder econômico da França.”⁴⁵.

A lei de 1972 sobre os EPR, que permite que uma assembleia de eleitos locais disponha de um orçamento e defina parte de uma programação regional, prefigura a nova etapa na construção de uma entidade regional de pleno direito.

3.3.4 Crise econômica e início da descentralização; do território aos territórios (1975-1990)

3.3.4.1: Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade

Antecedentes e condicionantes econômicos e sociais

Os aumentos impostos pelos países da OPEP, em outubro e dezembro de 1973, quadruplicou o preço do petróleo e marcou o fim da fase de crescimento contínuo que caracterizou o período pós segunda guerra mundial e o início da crise de um modelo industrial. Em alguns anos, o mapa industrial da França estava totalmente modificado. A oferta de empregos industriais em relação ao emprego total cai de 26% para 22%. Entre 1975 e 1980, 700.000 vagas são extintas. A taxa de crescimento de 6%, em média, entre 1960 e 1974 cai para 2%. O impacto é violento nas regiões de mono-indústria tradicional como: a siderurgia, no norte da França; a têxtil, no leste; e a construção naval, no sul da França, na região de Marseille. Os programas de reconversão econômicas das regiões que se iniciou num contexto de crescimento econômico vão padecer da crise e tornar complexas as operações em andamento com a implantação de uma indústria automobilística no norte da França que compensa a perda de emprego na siderurgia.

A crise econômica vai modificar a fundamentação da política de ordenamento territorial, que não tem mais a alavanca do crescimento econômico para implementar ações de grande porte. A redução do orçamento público implica numa política qualitativa e o aparecimento de novos sectores de actividades necessita a implementação de outros tipo de ações. Frente a crise econômica, a preocupação de equilíbrio espacial é afastada em benefício de políticas emergências que visam compensar os efeitos da crise. As ações se concentram na zona rural, no apoio a formação dos recursos humanos e defesa do emprego local e na criação de novas actividades e políticas de conversões industriais.

⁴³ Entre 1972 e 1975, 425 km de alta estrada foram realizadas. (DEYON, 2000, p.47)

⁴⁴ Entre 64 e 75, os fundos do FIAT vão duplicar, e em 1974, o orçamento do estado previu de investir um total de 1.928 milhões para medidas de ordenamento do território (DEYON, 2000, p.46).

⁴⁵ (DEYON, 2000, p.44).

Condicionantes políticos, institucionais e legais

O novo governo, eleito em 1974, longe do voluntarismo governamental que caracterizou a época precedente, desenvolve uma política de cunho liberal que limita as intervenções e as políticas de regulação do Estado, que são consideradas como perturbadoras para a concorrência e podendo ser contra produtiva no aspecto econômico. A DATAR, que estava ligada ao Primeiro-ministro, é deslocada para o Ministério do Interior, perdendo uma posição interministerial.

A partir de 1981, a alternância política, com a eleição dos socialistas, não vai modificar as grandes orientações nem as missões da DATAR mas, acentua a descentralização e modifica profundamente as modalidades de ações do Governo através da transferência de competências em benefício dos executivos departamentais e regionais. Em 1986, a nova alternância governamental de esquerda para a direita marca a volta das teorias liberais. A regionalização das atribuições em relação ao ordenamento territorial limite as intervenções e o apoio financeiro do Estado às Regiões. De 1986 a 1989, a contribuição do orçamento do Estado ao ordenamento territorial diminui de 379 milhões de euros para 200 milhões.

3.3.4.2 Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

Políticas públicas

De 1974 a 1980, novos objetivos estão definidos. Uma pesquisa sobre os custos da urbanização diminui a política de desenvolvimento das metrópoles de equilíbrio em benefício das cidades pequenas e de médio porte⁴⁶. Um relatório de actividades, de 1976, define que não é mais desejável prolongar o desenvolvimento excessivo das metrópoles de equilíbrio e reduzir as previsões de população para as cidades novas da região Île de France.⁴⁷

Um esforço é feito para a renovação da zona rural apoiada na política de desenvolvimento das cidades de pequeno porte e tinha como componentes: o desenvolvimento das comunicações; a formação e o desenvolvimento dos empregos não ligados à agricultura; o desenvolvimento da agro-indústria; o desenvolvimento das actividades turísticas e de artesanato; empréstimos para a modernização das actividades.

Mecanismos e instrumentos institucionais e legais e instrumentos de operacionalização

O Fundo de Desenvolvimento e de Ordenamento Rural (FIDAR) é criado em Julho de 1979. Gerido num primeiro momento pela DATAR, pois, por um comité interministerial presidido pelo Primeiro-ministro e apoiado pelo Ministro da Agricultura, que decide sobre as atribuições dos subsídios em função das propostas das Regiões. Para apoiar tecnicamente as regiões, responsáveis pela renovação rural são nomeados juntos aos “Préfets” de Região.

⁴⁶ Cidades entre 50.000 e 20.000 habitantes

⁴⁷ DEYON, 2000, p. 50.

Um novo procedimento contratual chamado “Contrat de Pays”⁴⁸ é desenvolvido. Esse tipo de procedimento juntava um ou vários distritos rurais com uma ou várias cidades de pequeno porte no quadro de uma estrutura do tipo SIVOM⁴⁹ para definir e implementar um plano de ordenamento rural.

Entre 1976 e 1983, 500 contratos envolvendo 10.000 municípios e 6 milhões de habitantes foram assinados pelo Estado⁵⁰. De modo geral, os procedimentos contratuais entre o Estado e as colectividades territoriais estavam em pleno desenvolvimento e prefigura as reformas de descentralização e o desenvolvimento da inter municipalidade, que seriam desenvolvidas a partir de 1982.

No Outono de 1981, o novo governo organiza uma consulta geral nas Regiões. As temáticas tratadas são, especificamente, o desemprego e a modificação do sistema de apoio ao desenvolvimento regional. A partir de 1982, a lei de descentralização vai modificar completamente os modalidades de intervenção do Estado e as relações entre o Estado e as colectividades territoriais, e mais especificamente as Regiões.

Três pontos fundamentais:

- I. Atribuição do estatuto de colectividade local às Regiões após uma fase transitória de 3 anos e mediante a eleição da Assembléia Regional ao sufrágio universal, e criação dos Comitês Econômicos e Sociais com estatuto consultivo.
- II. Transferência do executivo Departamental e Regional do Préfet para o Presidente do Conselho. Departamental e o Presidente do Conselho regional. De fato, é a separação do serviço do Estado dos serviços do Département.
- III. Passagem de um controle, a princípio do Préfet, sobre as ações definidas localmente a um controle, a posteriori, de um juiz administrativo.

A lei cria três níveis de colectividades locais: Municipalidades, Départements e Regiões que estão no mesmo nível de autonomia, mas com definição clara das competências:

- I. Para a Região: a economia e as decisões de longo prazo; o desenvolvimento econômico, a formação profissional, a gestão dos liceus e o ensino agrícola, promoção do ordenamento territorial no quadro de processo de planificação e de pactuação com o Estado.
- II. Para o Département, a ação social, o equipamento rural, o transporte escolar rural, a gestão dos colégios.
- III. Para os Município: os serviços de proximidade ligada ao dia a dia; o transporte urbano, os serviços culturais, a manutenção das escolas primárias e as creches.

Para o funcionamento existe orçamento geral para a descentralização, transferências financeiras através de fiscalizações, transferência de serviços do estado⁵¹ e um sistema de contratualização definido para enquadrar as relações entre o Estado e as Regiões⁵².

⁴⁸ Entre 1975 e 1980, 220 contratos de Pays foram assinados (DEYON, 2000, p. 51). O apoio do Estado estava na forma de subvenções concedidas através do FIAT ou do FIDAR. O apoio financeiro representava entre 10 e 20% do custo do projecto numa faixa etária de 150.000 a 300.000 Euros (MERLIN, 2001, p229).

⁴⁹ Sindicato intermunicipal de vocação múltipla.

⁵⁰ MERLIN 2001, p.229

⁵¹ uma parte dos recursos da Direcção departamental do equipamento e dos assuntos sanitários estão transferidos para o Conselho General

⁵² Iniciada em 1984, a política de contrat entre o Estado e as regiões concernira desde o primeiro ano, 600 milhões de Euros do orçamento do estado e 400 milhões dos orçamentos das Regiões (DEYON,2000, p. 55)

O Plano Regional determina os objectivos a médio prazo para o desenvolvimento económico, social e cultural pelo período de aplicação do plano nacional. A DATAR fica responsável pela preparação e a fiscalização dos contratos no prazo de 5 anos da sua validade. Ela verifica a compatibilidade dos planos regionais entre si nacionalmente. A partir de agora, o nível regional passa a ter a particularidade de possuir competências próprias, tais como, o desenvolvimento económico, a formação profissional etc. E competências de ordem geral compartilhada com o Estado, tais como o ordenamento territorial e a planificação.

Um novo sistema de apoio ao desenvolvimento regional é criado na forma de um subsídio regional para o emprego que esta sendo financiado pelo Estado e implementado pelos Conselhos Regionais de tal maneira que, cada Região pode desenvolver intervenções em função das suas próprias prioridades. Um subsídio para o ordenamento do território (PAT) tem como objectivo nivelar as diferenças de níveis de desenvolvimento entre as Regiões. A atribuição da PAT é decidida nas Regiões, no quadro de uma instância composta por partes iguais, de eleitos locais e de representantes do estado e, acima de um teto de 4 milhões de Euros, por um Comitê interministerial que funciona sob os mesmos princípios que para a atribuição dos fundos do FIDAR.

As prioridades e os grandes temas de ações ainda são decididos pelo Estado, que tenta também definir uma certa especificidade do desenvolvimento tecnológico para cada Região. Mas num contexto de crise económica aguda que dá uma importância maior à resolução dos problemas do que à definição de estratégia de longo prazo e a pressão dos eleitos locais beneficiados pelo novo peso das regiões, fazem com que a política de ordenamento territorial sofra uma certa dispersão.

No quadro da renovação da zona rural, uma política específica é desenhada para as regiões de montanhas. Em 1985, são criados o Comitê Nacional da Montanha e sete Comitês de Maciço presididos por funcionários nomeados pelo Estado. Essas estruturas novas têm como atribuições fazer a divisão dos fundos de intervenção para o auto desenvolvimento das zonas de montanhas⁵³.

Assim, é a crise industrial que vai mobilizar grande parte dos esforços da política de ordenamento territorial até o final do período. A crise vai destruir sectores inteiros da indústria francesa e acrescentar novos desequilíbrios territoriais, porém, afectando de uma maneira desigual as diferentes regiões francesas⁵⁴.

Quinze pólos de reconversão são criados (cf. Carta Alvergne, p. 60). O Governo tenta atrair a instalação de novas empresas francesas ou estrangeiras com isenção de encargos trabalhistas. Melhorias das infra-estruturas, investimentos na criação de centros de formação e de universidade técnicas foram medidas implementadas graças aos financiamentos do Fundo Especial para Adaptação Industrial. Em 1986, foram criadas zonas de empresas com status fiscais especiais e isenção de uma parte do imposto para as indústrias instaladas nas regiões em crise.

⁵³ As decisões são atribuição una do Estado sem consulta aos Conselhos regionais.

⁵⁴ Em geral, são antigas regiões industriais como no norte, leste e centro da França, mas também, pólos novos criados como de Fos sur mer, no Sul da França.

Uma primeira visão regional dos problemas económicos e de ordenamento é definida no quadro das políticas de reconversão da Região Lorraine, no nordeste da França, através da criação de um pólo europeu de desenvolvimento em cooperação com os Governos da Bélgica e de Luxemburgo.

O problema do crescimento das populações urbanas e a perda de qualidade de vida nas periferias das grandes cidades vem à tona com a crise económica e leva à criação de um Comité interministerial específico. As leis de descentralização tinham previstas a entrega das atribuições de gestão das cidades do Estado pelas colectividades territoriais mas, a gravidade da situação e as tradições centralizadoras forçaram o Estado a intervir de uma maneira directa, nomeando funcionários responsáveis para os diversos pontos sensíveis que foram identificados.

O desenvolvimento local para reduzir as disparidades regionais não está sendo mais analisado sob o único ponto de vista da industrialização e das intervenções directas do Estado. Com o desenvolvimento de novas actividades económicas e melhoria dos transportes, as empresas não estão mais dando a prioridade pela localização em função dos recursos naturais, mas sim, pela qualificação da mão de obra, a proximidade das estruturas de formação e de pesquisas e as possibilidades de parcerias com as redes de pequenas empresas locais. As intervenções do Estado focam a requalificação da mão-de-obra, a formação técnica e universitária, o desenvolvimento das infra-estruturas rodoviária e ferroviária. Os princípios são de desenvolver as interconexões transversais, servir o centro da França e o litoral atlântico e abrir a rede francesa numa visão europeia.

O CIAT, de Outubro de 1986, define um programa de construção prevendo a realização de 11.000 km de alta estrada a ser construída até 1997.

A estratégia dos “Contrats de país” que permitem pactuar entre Estado e poderes locais para o desenvolvimento de estratégias adaptadas às especificidades regionais é desenvolvida. O foco é colocado na manutenção dos serviços públicos nas zonas despovoadas.

3.3.4.3 Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território e síntese do período

Alternância política, crise económica, emergência das regiões, redefinição das competências das colectividades territoriais e início da abertura europeia na visão do ordenamento territorial é o quadro geral que caracteriza o período. As ações de ordenamento territorial respondem mais a uma estratégia emergência para encara um contexto de crise que a implementação de uma visão estratégica.

No contexto da crise, as relações entre Estado e colectividades locais estão sendo definidas com o avanço e retrocesso no processo de descentralização das decisões e da implementação das ações. A multiplicação dos actores e das visões muda o foco sobre o território. De território nacional, numa perspectiva governamental, aparecem uma multiplicidade de territórios em função das visões e análises locais.

Portanto, a criação em 1982 dos Planos Regionais em 1983 dos Contrats de Plano entre Estado e Regiões inicia o desenvolvimento de uma relação contratual entre o Estado e as regiões e uma afirmação da importância da articulação e da integração dos objectivos definidos no nível local pelo nível nacional.

É o início da integração europeia que abre um quadro ainda maior à futuras reflexões. A redistribuição das atribuições, e a modificação do contexto econômico obriga a uma evolução das ações a serem implementadas. A redução do orçamento do Estado, quando não é a vontade política do Governo, reduz a parte da riqueza nacional envolvida nas grandes políticas públicas.

3.3.5 Fase actual; acentuação da descentralização e da integração europeia (1990-2005)

3.3.5.1 Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade

Antecedentes e condicionantes econômicos e sociais

Em 1990, o desenvolvimento econômico e a divisão da população não se enquadrou mais na antiga oposição norte industrial e povoado sul e sudoeste atrasado. O crescimento urbano, o despovoamento da zona rural e o aumento da velocidade dos transportes define um novo mapa da França. O censo de 1990 revelou a persistência dos desequilíbrios: 80% da população estava concentrada em 20% do território. A região Île de France continuava a concentrar uma grande parte da população⁵⁵ e da capacidade intelectual do país⁵⁶ e a supressão das medidas dissuasivas, a implantação das indústrias na Região Île de France levou a uma nova fase de crescimento e a constituição de uma vasta região centrada em Paris que inclui as cidades de porte médio a seu redor, como Amiens, Reims, Orléans, Rouen. Ao contrário do período pós-guerra, aparece uma grande atratividade do sul e sudoeste e um certo declínio do norte, enquanto aparece uma acentuação das disparidades de riquezas entre as regiões⁵⁷. A continuação da desertificação das zonas rurais e o crescimento das metrópoles regionais (Bretagne, Pays de Loire, Aquitaine, Midi Pyrénées, Languedoc Roussillon, Paca) inicia uma perda de coerência do território nacional. Uma economia organizada em ilhas se desenvolve e modifica os laços tradicionais que a economia artesanal e a economia fordista criavam nas regiões. Nesse contexto, o desenvolvimento das redes de infra-estruturas e imateriais permite conectar os territórios dinâmicos atravessando vastas porções de territórios em crises.

Dessa forma, se existe uma disparidade regional importante com relação à criação de riquezas, começa a existir uma queda das diferenças de rendas entre as regiões, o que demonstra a importância dos mecanismos de redistribuição que contribuem para a composição das rendas das famílias.

Para compensar, a diminuição do tempo de trabalho, o desenvolvimento da rede de transportes de alta velocidade e o desenvolvimento do sistema de residência alternada e das residências secundárias induzem uma nova implantação da população. São uma oportunidade para as regiões fora dos grandes centros econômicos dinâmicos. A implantação dessas novas populações é uma oportunidade nova para as regiões em crise e cria outros tipos de dinâmicas de desenvolvimento local que vão se instalando. A dinâmica dos territórios não depende só da localização do sistema de produção, mas igualmente, do papel da população e da aplicação da sua renda localmente.

Novos objectivos com o desenvolvimento local e o desenvolvimento sustentável estão sendo integrados nos objectivos do ordenamento territorial, o que implica em forma de ações adaptadas e à idealização um novo arquebusco institucional e legal.

⁵⁵ Em 1968, Paris concentra 16,8 % da população, 18,3 % em 1995, 18,7 % 1999 (ALVERGNE, 2002, p.69).

⁵⁶ 40% dos estudantes doutorandos, 42% dos engenheiros e quadro do setores privados, 59% dos pesquisadores do setor privado e 52% dos pesquisadores do sector público.

⁵⁷ Em 1998, 4 regiões contribuem para a formação de 50% do PIB nacional. Île de France 28%, Rhône-Alpes: 9,8%, Provence Alpes Côtes d'azur 6,8%, Nord Pas-de-Calais 5,4% (Alvergne, 2002, p.72).

Condicionantes institucionais e legais

Escala local

A construção de uma inter municipalidade forte e de novas estruturas de gestão local, a acentuação da descentralização e o fortalecimento do papel das Regiões modificam fundamentalmente o número e as relações entre actores do ordenamento territorial⁵⁸. Uma má definição das atribuições entre os diferentes níveis, falta de um sistema electivo que não permite a construção de maioria estável, sistema fiscal local obsoleto que não dá autonomia às estruturas descentralizadas para arcar com os custos das novas responsabilidades que implicam numa profunda modificação e renovação do sistema.

Escala internacional

A importância cada vez maior do quadro Europeu⁵⁹ e da suas instituições, as reformas e o aumento do volume dos Fundos Estruturais⁶⁰, a implicação da Comunidade Europeia numa política de ordenamento, a escala regional que defini critérios para elegibilidade dos territórios ao apoio dos Fundos⁶¹ obriga a uma reflexão e uma reavaliação das ações nacionalmente. Em 1989, a criação de uma Conferência dos Ministros de Ordenamento Territorial e a decisão, em 1992, da elaboração dos Esquemas de Desenvolvimento do Espaços da União Europeia, cujo primeiro projecto foi adoptado em 1999, consagrou o Estatuto da Europa, com actores importantes nas políticas nacionais de ordenamento territorial dos países sócios. Na França, é a DATAR que tem a responsabilidade de negociar com a União para identificação e escolha das zonas de aplicação dos fundos Europeus.

3.3.5.2 Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

Mecanismos e instrumentos institucionais e legais

Uma certa perda de foco da política de ordenamento territorial, os resultados do censo de 1990 ilustrando uma evolução preocupante dos desequilíbrios e a emergência da Europa, com atores do ordenamento macro regional impulsionou uma série de reflexões e de renovação da política francesa de ordenamento territorial.

Em Maio de 1990, um primeiro debate sobre o ordenamento territorial é organizado no quadro da Assembléia Nacional e uma comissão específica, a Comissão Nacional de Ordenamento Territorial, é criada no mesmo quadro. Em 1993, no CIAT de Mende é tomada a decisão de reativar a política de ordenamento do território na base da organização de um grande debate nacional. Em 1992, o Senado organiza uma missão de informação sobre o ordenamento do território que publica um relatório, em 1994, sobre o estado da situação. Enfim, Jean-Louis Guigou, Diretor da DATAR, publica um livro

⁵⁸ Além do Estado, dos Départements e Municípios, aparecem, de fato, dois novos níveis de administração e intervenção: as Regiões, e as inter municipalidades e comunidade de aglomeração.

⁵⁹ A União não tem atribuição direta no ordenamento territorial mas, desde 1975 existe um aumento gradativo do papel da União nas políticas Regionais.

⁶⁰ Criação, em 1985, do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), seguido em 1989, no quadro das reformas dos Fundos Estruturais pela criação do Fundo Europeu para Orientação e Garantia Agro-pecuária (FEOGA) e do Fundo Social Europeu.

⁶¹ Dois programas; o número 2, voltado a reconversão das regiões afetadas por um declínio industrial e o 5b, centrada na diversificação econômica das zonas rurais correspondem especificamente à situação francesa.

chamado “France 2015, recomposição do território”⁶² que faz a compilação de vários estudos prospectivos realizados pela DATAR desde o início dos anos 90.

Em todo o país, uma série de debates são organizados nas Regiões, sessões de trabalhos acontecem com o apoio dos Comitês Econômicos e Sociais. Juntamente a isso, o censo de 1990, um vasto corpo de pesquisa e o debate organizado nacionalmente permite a retomada de uma política de ordenamento territorial na base de um amplo diagnóstico e chegar a votação da lei de Orientação para o Ordenamento e o Desenvolvimento do Território (LOADT), em fevereiro 1995. É a primeira lei específica sobre o ordenamento territorial na França. Assim, o ordenamento territorial não é mais uma exclusividade do Governo e de alguns serviços técnicos.

Mecanismos e instrumentos de operacionalização e de gestão

Frente as evoluções identificadas, é reconhecida a necessidade de idealizar e implementar uma política voluntarista focando; (i) o aumento do peso econômico e internacional de umas 10 metrópoles, (ii) uma melhor divisão regional dos empregos, (iii) uma programação de novas infra-estruturas no quadro de 7 conjuntos inter-regionais, tomando em consideração a escala Européia.

Assim, a política em favor dos espaços rurais e dos territórios em crise é o centro das preocupações, que vai se materializar na chamada “política dos países e aglomeração” através da implementação de estratégias de apoio para organização dos espaços rurais nos arredores de cidade de pequeno porte e de associação de cidades na forma de rede. A emergência legislativa da noção de País, é uma mudança significativa que demonstra a vontade de criar um quadro legal para permitir a expressão de solidariedade e complementaridade entre os espaços rurais e as cidades através da elaboração de projetos comuns de desenvolvimento. Enfim, uma importância específica é dada ao papel das universidades nas regiões, com fatores de atratividade para implantação de novas atividades econômicas e restabelecer um equilíbrio em relação ao acesso à educação superior entre Paris e a província.

Para implementar as ações, a LOADT prevê a criação de um Conselho Nacional e de um Esquema Nacional de Ordenamento Territorial (SNADAT) que, reintegra a noção de prospectivas e deve definir um imagem do território francês para 2015. O esquema nacional devia ser apresentado as Regiões por informação. As Regiões, na base do esquema nacional deviam preparar um Esquema Regional de Ordenamento Territorial (SRADT), com preparação aos futuros Contratos de Planos 2000-2006. A criação do Fundo Nacional de Ordenamento e de Desenvolvimento do Território, do Fundo de Gestão do Espaço Rural, do Fundo Nacional de Desenvolvimento das Empresas nas Zonas Prioritárias para o Ordenamento, do Fundo de Investimento para os Transportes Terrestre e as vias navegáveis e a adoção de uma nova delimitação e de uma fiscalização adaptada(95-96) aos objetivos de desenvolvimentos rurais tinha também sido previstas. Porém, uma alternância política, em 1997, não permitiu a implementação do novo dispositivo.

O novo Governo transfere as atribuições sobre o ordenamento do território ao Ministério do Meio Ambiente e faz o lançamento de uma política renovada de ordenamento territorial no CIADT em dezembro de 1997. A LOADT é modificada e completada por uma nova lei

⁶² GUIGOU (J.L.), « *France 2015, recomposition du territoire national* », DATAR, L’Aube, 1993.

que vai integrar a noção de desenvolvimento sustentável e ser chamada de Lei de Orientação para o Ordenamento e o Desenvolvimento Sustentável do Território (LOADDT). A nova equipe critica o pouco espaço reservado às instâncias regionais e a complexidade do texto.

As modificações essenciais em relação a LOADAT são: (i) a supressão do Esquema Nacional e a volta de uma planificação setorial acrescentando novos setores de planeamento⁶³, (ii) a proposta de fazer planeamentos com perspectivas de 20 anos, (iii) a elaboração dos Esquemas Regionais construídos entre serviço da administração central do Estado e das administrações regionais, (iv) criação das Conferências Regionais de Ordenamento do Território. A política de Ordenamento territorial está sendo definida no quadro de um diálogo instituído entre Estado e Regiões, que permitem a definição dos objetivos e uma contratualização entre esses dois níveis de administração⁶⁴.

A LOADDT prevê a criação de uma forma nova de contratualização que permite estabelecer o quadro de uma cooperação entre os municípios e integrar as decisões tomadas no quadro dos Contratos de Planos entre o Estado e as Regiões. Três etapas: (i) elaboração do projeto pelas autoridades locais, (ii) validação pelos setores privados e não governamental no quadro de Conselhos de Desenvolvimentos, (iii) preparação e assinatura dos contratos de aglomeração e das Cartas de País com o Estado e as Regiões. Os contratos resultantes de projectos territoriais que fossem Contrato de Aglomeração, de Cidade ou Carta de País e de Parques Naturais Regionais constituíam os aspectos territoriais dos Contratos de Planificação entre as Regiões e o Estado. A previsão era que essa parte constituísse no futuro um quarto da importância total dos Contratos de Planificação ligando Estado e Região. A duração e a periodicidade dos Contratos de Planeamento foram modificadas para corresponder ao prazo de programação dos Fundos Estruturais da União Europeia.

Em 1999, uma outra lei modifica as formas e os processos da cooperação intermunicipal. E cria vários instrumentos e figuras legais, voltadas a permitirem a criação de rede urbanas. Foram criadas: (i) as “Communauté urbaine”⁶⁵, e (ii) as “Communauté d’Aglomération”⁶⁶, a criação do Esquema de Coerência Territorial (SCOT), que são as aplicações espaciais dos projetos de desenvolvimentos dos territórios, os novos instrumentos de planeamento dessa nova territorialidade. O nível da aglomeração é definido com o nível de administração das políticas da habitação e do transporte.

Após as reformas, existiam, na França, cinco níveis de institucionalidade: (i) os municípios, que são 36.500, cujos 22.000 têm uma população inferior a 500 habitantes, (ii) as estruturas intermunicipais e Comunidade de Cidades, os Départements, as Regiões, e o Estado. Frente à complexidade dos dispositivos, frutos de várias políticas governamentais e reformas sucessivas, uma comissão é criada, no fim de 1999, para clarear as atribuições dos diferentes níveis e as relações com o Governo.

No ano 2000, o relatório da comissão⁶⁷ propõe uma reformulação da ação pública localmente, incrementando a importância da inter municipalidade na implementação das políticas públicas e acentuando a descentralização, iniciando, entre outras coisas, uma

⁶³ Os setores de planeamento: Saúde, Ensino superior e Pesquisas, Cultura e Transporte, Novas tecnologias, Energia, Espaços naturais, Esporte.

⁶⁴ Hoje em dia, o documento de orientação regional é chamado de Esquema de Ordenamento Regional (SAR).

⁶⁵ As Comunidade Urbanas são áreas intermunicipais com uma população superior a 500.000 habitantes.

⁶⁶ As Comunidade de Aglomeração são áreas intermunicipais com uma população superior a 50.000 habitantes.

⁶⁷ P. MAUROY, *Refonder l'action publique locale, Rapport au Premier Ministre*, coll. Des « rapports officiels », 2000.

reforma fiscal. É proposto também a eleição ao sufraga universal dos Presidentes das estruturas intermunicipais, promovendo a inter municipalidade a uma supra municipalidade.

3.3.6 Síntese da experiência da França

3.3.6.1 Antecedentes e contexto.

A política de ordenamento territorial francesa foi construída com base em um modelo muito centralizado, com as coletividades locais sob a tutela do Estado e, de um certo modo, toda especificidade da experiência francesa é fruto dessa origem. Nos últimos anos, sem deixar do lado as preocupações de equidade que foram a base conceitual das políticas, o objetivo de melhorar a eficiência na definição e implementação das ações mudou fundamentalmente o papel do Estado, o dispositivo institucional e a visão do território.

As oposições entre uma “tese republicana,” em favor da manutenção do quadro administrativo tradicional, sob a tutela de um Estado forte e único que compensasse os efeitos de um liberalismo europeu e mundial e uma “tese Européia” enquadrada na trilogia “União Européia, Regiões e Inter-municipalidade” que buscava uma ruptura com os modelos antigos para construção de um desenvolvimento local sustentável⁶⁸ desembocou na definição de uma via intermediária.

De um papel central do Estado, com uma desconcentração dos seus serviços, a uma descentralização embasada no recorte territorial das Regiões, a política de ordenamento territorial na França está entrando, atualmente, numa nova fase complexa com um aumento da importância da inter municipalidade, da política de pactuação entre Estados e as entidades novamente criadas e o crescimento das intervenções ligadas ao quadro Europeu.

De um ator quase único implementando uma política, levando em consideração o território nacional numa perspectiva do centro para a periferia, nos últimos 20 anos aconteceu a multiplicação dos atores, das visões e dos recortes, numa busca “do território pertinente” e a integração de uma escala Européia. Ela mesma incluída num mundo globalizado. Porém, apesar da complexidade do quadro e da falta de uma definição clara das atribuições de cada um dos atores, um novo tipo de relação vai sendo desenvolvido entre o Estado e as entidades, frutos das leis de descentralização através da implementação de uma política de pactuação em vários níveis.

Paralelamente, o decréscimo da capacidade e das intervenções financeiras do Estado respondeu a um aumento dos co-financiamentos das colectividades locais para os Contratos de Planos e do papel dos Fundos Estruturais da União Européia no financiamento das políticas nacionais de ordenamento territorial⁶⁹. Em 1998 e 1999, o Estado tinha previsto, no orçamento, 305 milhões de Euros a serem aplicados nas políticas de ordenamento territorial⁷⁰. De 1994 a 1998, para os objetivos 1, 2 e 5b⁷¹, o

⁶⁸ Deyon 2000. p. 148-149

⁶⁹ Existe uma sintonia dos prazos dos contratos entre Estados e Regiões com o planeamento Europeu.

⁷⁰ Esse número não integra a parte dos orçamentos dos outros Ministérios com contribuição ao ordenamento territorial nem os financiamentos integrados nos Contratos de Planos.

⁷¹ Respectivamente; apoio às regiões com um atraso de desenvolvimento, reconversão industrial, apoio às zonas rurais frágeis.

orçamento da União Europeia contribuiu com um bilhão e 500 milhões de Euros⁷². Na política de pactuação foram feitas previsões de 16,65 bilhões de Euros de financiamento do Estado para os Contratos de Planos do período 2000-2006, com contribuições globais das Regiões de 16,95 bilhões⁷³. Assim, o papel de redistribuição do Estado se torna fundamental, privilegiando o financiamento das Regiões com dificuldades. O Estado financia 60% dos Contratos de Planos da Região Auvergne e da Região Limousin, enquanto financia 40% para a região Île de France.

Hoje em dia, a política de ordenamento territorial na França tenta acompanhar as evoluções de um mundo sempre mais globalizado e conciliar as contradições entre espaço econômico e território vivido pelos habitantes; espaços administrativos, enquadrados pelos limites administrativos clássicos e espaços mais flutuante construídos em cima de projetos que buscam o recorte territorial mais adequado.

3.3.6.2 Políticas territoriais perspectivas históricas.

Setoriais e especificamente voltadas à construção de infra-estrutura e de recomposição da capacidade industrial, numa primeira fase, a política de ordenamento territorial focou na redução das diferenças de desenvolvimento e povoamento entre as grandes regiões geográficas e do peso da capital Paris e da região ao seu redor na economia do país. Política de descentralização industrial, com medidas dissuasivas e incitativas, criação de pólos de crescimento para reajustar os factores histórico e geográficos, apoio ao equipamento costeiro para o desenvolvimento turístico e criação do conceito das metrópoles de equilíbrios foram as ações centrais desenvolvidas. As preocupações ambientais e de desenvolvimento rural sustentável também eram preocupações do Governo e os primeiros parques nacionais e parques naturais regionais são criados. No quadro da renovação da zona rural, uma política específica é desenhada para as regiões de montanhas. Em 1985, são criados o Comitê Nacional da Montanha e sete Comitês de Maciço

Os resultados foram desiguais ; em relação a descentralização industrial, a redistribuição das implantações nos sectores da construção automóvel, da aeronáutica, da eletrônica e da indústria farmacêutica e efectiva. Estima-se que até 1970, 500.000 empregos foram criados diretamente ou indiretamente a través dessa política. Portanto, se um terço deles está localizado nas regiões prioritárias do oeste, sudoeste e centro⁷⁴, mais de 50% foram criados nos arredores da capital a menos de 200 km de Paris, demonstrando as limitações das políticas públicas sob o setor privado. As metrópoles de equilíbrios escolhidas para serem pólos capazes de fornecerem para as empresas e a população os mesmos níveis de serviços que Paris não alcançaram o grau de competitividade com relação as outras cidades europeias, como Milano, Barcelona ou Bruxelas, nem a independência desejada com relação a capital. Tentou-se uma declinação desta política através da política das cidades de médio porte e com as redes de cidades, mas sem alcançar resultados notáveis. Ao contrário, a política com relação aos territórios rurais e o desenvolvimento sustentável iniciado pela criação dos primeiros Parque Naturais Regionais foi um sucesso e desencadeou a criação hoje em dia de 44 territórios representando 13% do território francês onde vivem mais de 3 milhões de habitantes em 3.690 municípios. Além disso, a organização intermunicipal dessa modalidade, a planificação de longo prazo e as relações pactuadas com o Estado e os outros níveis de

⁷² Deyon, 2000 p. 86-87

⁷³ MOULIN, Olivier. Les contrats de plan État-Région. La Documentation française. Paris 2002. p.33.

⁷⁴ Merlin, 2002, p. 173

coletividades locais foram a base na qual foi projetada a nova política territorial e, mais especificamente, a política dos países.

Numa segunda fase, é a crise industrial que vai mobilizar grande parte dos esforços da política de ordenamento territorial. Pólos de reconversão industrial são criados. Medidas sociais, ações de formação e de reconversão dos empregados, criação de centros de formação e de universidade técnicas, apoio às pesquisas e transferência de tecnologia, apoio aos investimentos produtivos são financiados pelo Governo através de variados fundos: o Fundo de Intervenção para o ordenamento do território (FIAT), Fundo de bonificação para o ordenamento do território (PAT), Fundo especial para as grandes obras, Fundo Especial para Adaptação Industrial e modernização. O Governo tenta atrair a instalação de novas empresas francesas ou estrangeiras com isenção de encargos trabalhistas e outras medidas fiscais. Em 1986, foram criadas zonas de empresas com status fiscais especiais e isenção de uma parte dos impostos para as indústrias instaladas nas regiões em crise. Para criar as condições da inovação e reforçar a competitividade das indústrias, “Technopoles” foram criados com ajuda do Governo. O objetivo é de articular o setor da pesquisa com o setor industrial para acelerar a transferência das tecnologias e permitir também as trocas de tecnologias entre as empresas. Hoje em dia, existem 40 locais desse tipo e um esforço especial está sendo feito para colocá-los em rede.

Uma terceira fase da política tenta se contrapor à evolução do desenvolvimento que está vendo uma diminuição das diferenças entre as Regiões e o crescimento das diferenças intra-regional em prejuízo dos espaços rurais. Assim, a política em favor dos espaços rurais e dos territórios em crise é o centro das preocupações que vai se materializar na chamada “política dos países e aglomeração” através da implementação de estratégias de apoio para organização dos espaços rurais nos arredores de cidades de pequeno porte e de associações de cidades na forma de rede.

A emergência legislativa da noção de País no quadro da LOADDT é uma mudança significativa que demonstra a vontade de criar um quadro legal para permitir a expressão de solidariedade e complementaridade entre os espaços rurais e as cidades através da elaboração de projetos comuns de desenvolvimento. Os “Países” (*Pays*) são territórios definidos para a implementação de um projeto juntando os atores locais através de um documento para pactuar sobre os objetivos a serem alcançados e que dispõem de um Conselho de Desenvolvimento. Parte dos financiamentos para implementar as ações locais estão disponibilizados no quadro de contrato assinados entre a estrutura de gestão, o Estado ou as Regiões. Na região urbana, e como o mesmo princípio está sendo organizado vários tipos de estruturas intermunicipais; as “Communautés urbaines”, as “agglomération” as “communauté d’agglomération”. Hoje em dia foram criadas 352 organizações de tipo urbana, mais de 530 países e 44 parques regionais que organizam a quase totalidade do território francês no quadro de uma intermunicipalidade, dando assim uma coerência e uma força nova aos 36.560 municípios.

3.3.6.3 Políticas territoriais recentes

O novo programa de ordenamento do território definido no quadro dos últimos CIADT⁷⁵ de 2005 traduz as novas prioridades do Governo: reforçar a competitividade dos territórios,

⁷⁵ Em Outubro de 2005, para ilustrar a nova vontade do Governo, o Comitê Interministerial para o Ordenamento e o Desenvolvimento territorial (CIADT) foi renomeado em Comitê Interministerial para o Ordenamento e a Competitividade dos Territórios (CIACT). Em seguida, em Janeiro de 2006, a Delegacia para o Ordenamento do

monitorar as transformações territoriais, desenvolver ações de solidariedade territorial, reforçar as parcerias com as coletividades locais, enfrentar os novos desafios Europeus.

Da organização dos territórios através da implementação da política do País e aglomeração, o estado está agora iniciando quatro novas linhas de ações; (i) melhoria da competitividade dos territórios organizados ao nível intra regional, (iii) o desenvolvimento das metrópoles francesas para atuarem na escala Europeia, (iv) o ordenamento do litoral.

Novos objetivos são também definidos para a DIACT para implementar as decisões do CIAC: criar os pólos de competitividade e os “pôles d'excellence rural”, apoiar e facilitar o desenvolvimento de metrópoles com uma escala Europeia, facilitar o acesso às novas tecnologia da informação e de comunicação, melhorar as infra-estrutura de transporte e o acesso aos serviços públicos, ordenar o desenvolvimento do litoral

Os pólos de competitividades tem como vocação reforçar a competitividade da economia do país através do desenvolvimento de sinergias entre empresas, centro de pesquisas e de formação, num espaço geográfico dado. A parceria esta se organizando para focar um mercado específico buscando uma competitividade ao nível internacional. Os projetos são frutos de propostas elaboradas ao nível local e segue um processo de seleção pelas estruturas desconcentradas do Estado, ao nível dos Ministérios competentes e pelo setor privado. A decisão final de classificação com pólos depende do CIAC. Hoje em dia, de 105 propostas, 66 foram seleccionadas em Julho de 2005. Quinze correspondem a projetos de escala mundial, as outras 52 tem uma dimensão nacional ou regional ao nível europeu. O Estado esta prevendo um financiamento de 1,5 bilhões de Euros num prazo de 3 anos para ajudar o financiamento dos pólos.

Focando o mundo rural, uma nova política chamada de “Pôles d'excellence rurale”(PER) foi idealizada para criar novas dinâmicas. Quatro temáticas foram escolhidas para dar um quadro aos projectos: (i) a promoção do patrimônio natural, cultural e turístico; (ii) a valorização e a gestão dos recursos biológicos; (iii) a oferta de serviços e a integração de nova população; e (iv) a excelência tecnológica para as produções industrial, e de serviços. Os projetos devem criar empregos, ter um impacto em relação ao desenvolvimento local sustentável, ser localizados numa zona rural, ser implementados no quadro de parceria múltiplo entre atores públicos e privados. O Estado aprovará em 2006, 600 projetos de um valores mínimo de 300.000 Euros de investimento.

O litoral francês tem tido uma evolução muito rápida por ser muito atrativo, tanto pela qualidade de vida quanto pelas oportunidades de emprego. Hoje em dia, a densidade populacional é 2,5 vez maior que a do resto do território⁷⁶. As atividades econômicas são bastante diversificadas, com um crescimento importante da oferta de emprego. Portanto, as pressões sobre o meio são a medida do sucesso em atrair novas populações e os problemas de crescimento urbano desordenado e de degradação do meio ambiente são bastante importantes. Para minimizar os impactos, o estado definiu três grandes objetivos em relação ao ordenamento costeiro; (i) o controle da pressão fundiária; (ii) a diversificação econômica respeitando as vocações regionais; e (iii) a integração do litoral e do interior numa abordagem global.

3.3.6.4 Desenho institucional

Território e a Ação Regional (DATAR) foi renomeada em Delegacia Interministerial para o Ordenamento e a Competitividade dos Territórios.

⁷⁶ 272 habitantes por km2 contra 108 habitantes pour km2 para a média nacional.

Apesar do processo de descentralização, reforçado pela lei de Março 2003 sobre a organização descentralizada da república, ainda fica demonstrado uma grande concentração nas tomadas de decisões pelo Estado. Assim, com a redistribuição das atribuições entre as coletividades locais e a multiplicação dos atores com ações sobre a temática, o Estado está mais numa abordagem incitativo e de pactuação para orientar iniciativas num quadro nacional e regional. O dispositivo institucional tenta criar os espaços de articulação para ter uma coerência entre os níveis de administração locais regionais nacionais e europeu, e assegurar uma transversalidade ao nível governamental para ter uma convergência das ações das administrações nacional. O processo é bastante dinâmico numa sequência de análises prospectiva e consulta, definição das orientações e dos recursos a serem aplicados, decisão e implementação de ações e avaliação de ações.

Nacionalmente:

O Comitê interministerial para o ordenamento e a competitividade do território (CIACT). Presidido pelo Primeiro-ministro, ele integra os Ministérios público, da fazenda, da agricultura, da infra-estrutura e do transporte, da educação, do Meio ambiente. Ele é uma instância interministerial de decisão que permite dar um carácter coletivo às decisões e afirmar as orientações do governo. No quadro do CIACT são coordenadas as definições e a implementação das medidas europeias e o dispositivo de pactuação entre o Estado e as coletividades locais no campo do ordenamento territorial. O CIADAT decide sobre a repartição do Fundo Nacional para o Ordenamento e o Desenvolvimento do Território.

A Delegacia interministerial para o Ordenamento e a Competitividade do Território (DIACT). Ela tem como atribuições a idealização e a implementação das orientações nacionais no que diz respeito ao Ordenamento territorial com base nas decisões tomadas no CIACT. Ela tem uma missão específica em relação a realização de análises prospectivas e a avaliação contínua dos impactos das políticas públicas e das mutações ao nível dos territórios. Ela dispõe de uma representação permanente em Bruxelas para acompanhar as políticas regionais Europeias.

Além dos CIACT e da DIACT existe igualmente o Comitê Interministerial para o apoio a localização de atividades e o Comitê para a descentralização que são mais específicos e toma as decisões sobre a atribuição do Fundo incentivo para o ordenamento do Território (PAT).

Existe também instâncias consultivas ao nível nacional como o Conselho Nacional para o Ordenamento e o Desenvolvimento do Território e o Conselho Económico e Social nacional e o Conselho nacional da Montanha. Existe também uma Delegacia da Câmara dos deputados para o ordenamento do Território e uma Delegacia para o Ordenamento e o Desenvolvimento Sustentável do território no Senado.

Os serviços desconcentrados do Estado

Os Präfets de Região e de Départements; representantes do Governo, coordenam as ações das administrações do estado nas Regiões e nos Départements. Eles são os interlocutores das coletividades locais na definição das planificações regionais em coerência com o nível nacional e elabora os conteúdos dos Contrat de Plan État Région.

Os Comissariados ao desenvolvimento económico, representação da DIACT ao nível local, trabalham mais especificamente na revitalização dos territórios deprimidos.

As Missões Interministeriais e Inter regional para o Ordenamento Territorial (MIIAT), criadas em 2000, são estruturas de reflexões e de planeamento inter-regional, com papel de definir novas propostas de recorte territorial de maior porte e de definir estratégias para posicionar melhor o território nacional na competição ao nível Europeu.

Ao nível regional e local

Dos três níveis de coletividades locais, só a Região tem um papel explícito no ordenamento territorial no quadro de processo de planificação e de pactuação com o Estado. Ela é responsável pela definição do Plano Regional de Ordenamento junto com as instâncias consultivas regionais: a Conferencia Regional de ordenamento do Territórios e o Conselho Económico e social regional. Portanto, a nova lei de descentralização, prevê a possibilidade de experimentar ações de administração e gestão, o que abre grandes possibilidades de evolução do papel de cada um dos níveis em relação ao ordenamento do território.

3.3.6.5 Instrumentos

A lei de Orientação para o Ordenamento e o Desenvolvimento Sustentável do Território (LOADDT)

Ela prevê uma planificação setorial com perspectivas de 20 anos, a elaboração dos Esquemas Regionais construídos entre serviço da administração central do Estado e das administrações regionais, a criação das Conferências Regionais de Ordenamento do Território.

A LOADDT prevê também a criação de uma forma nova de pactuação que permite estabelecer o quadro de uma cooperação entre os municípios e coletividades locais e integrar as decisões tomadas no quadro dos Contratos de Planos entre o Estado e as Regiões. Os contratos resultantes de projetos territoriais que fossem Contrato de Aglomeração, de Cidade ou Carta de País e de Parques Naturais Regionais constituíam os aspectos territoriais dos Contratos de Planificação entre as Regiões e o Estado. A duração e a periodicidade dos Contratos de Planeamento foram modificadas para corresponder ao prazo de programação dos Fundos Estruturais da União Europeia.

À lei constitutiva de Março 2003 relativa à organização descentralizada da República
Ela reforça o quadro legal para uma maior autonomia e participação das colectividades locais na administração do território nacional.

Cinco princípios:

- O de subsidiariedade, que orienta a transferência de competência do Estado para as colectividades locais,
- O direito das colectividades locais e do Estado de experimentar soluções novas para ajudar a evolução do quadro legal,
- O da autonomia financeira dos níveis descentralizados,
- O de redistribuição, que permite de assegurar o equilíbrio entre territórios,
- O da participação popular com objetivo a participação efectiva do cidadão a tomada de decisão.

A cooperação intermunicipal: vários instrumentos e figuras legais voltadas a permitirem a criação de rede urbanas foram criadas: (i) as “Communauté urbaine”⁷⁷, e (ii) as “Communauté d’Aglomération”. Existem, na França, cinco níveis de institucionalidade: (i) os municípios, que são 36.500, cujos 22.000 tem uma população inferior a 500 habitantes, (ii) as estruturas intermunicipais e Comunidades de Cidades, os Départements, as Regiões, e o Estado. Frente à complexidade dos dispositivos, frutos de várias políticas governamentais e reformas sucessivas, uma comissão é criada, no fim de 1999, para clarear as atribuições dos diferentes níveis e as relações com o Governo.

O financiamento do estado está sendo feito através de fundos de financiamento e, mais especificamente, O Fundo Nacional para o Ordenamento e o desenvolvimento territorial que financie boa parte dos Contratos de Planos entre o Estado e as Regiões, e o Fundo de bonificação para o ordenamento do território (PAT).

A prospectiva: Uma missão específica é encarregada de realizar o trabalho de prospectiva dentro da DIACT. O trabalho permite definir estratégia em função de varias cenários.

O monitoramento : Criação, em 2004, de um Observatório dos territórios sob a responsabilidade do Ministério do equipamento, do transporte e do ordenamento do território, que trabalha em colaboração com a DIACT. Ele é encarregado de fazer a síntese, a análise, e a difusão das informações disponíveis sobre as evoluções dos territórios e os impactos das políticas de ordenamento territorial. A análise contínua da situação permite de retro alimentar as reflexões sobre o ordenamento territorial e as políticas públicas.

3.3.6.6 Problemas ainda persistentes – frentes de trabalho.

Pela Lei de Orientação para o Ordenamento e o Desenvolvimento Sustentável do Território, o Estado é o responsável e o gerente da coerência territorial nacionalmente, em acerto com os outros níveis de coletividades locais. Porém, o aumento do papel das coletividades locais em ações relevantes no que diz respeito ao ordenamento territorial prevista na Lei Constitutiva, de Março 2003, relativa à organização descentralizada da República e um desenvolvimento rápido das estruturas intermunicipais, torna a situação complexa. Uma definição ainda confusa das atribuições de cada um dos níveis, uma multiplicação dos perímetros e territórios com numerosas sobreposições não facilita a leitura e a eficiência das ações locais. Além do mais, uma diminuição do orçamento do estado aplicado no ordenamento territorial e um aumento das responsabilidades das coletividades locais vão precisar de uma reforma importante do sistema fiscal local para que os territórios tenham recursos suficientes para implementação das políticas.

Um grande trabalho de definição das atribuições, uma hierarquização dos níveis e a definição de uma regra clara do jogo entre as coletividades locais e estruturas de gestão territorial e uma atribuição dos recursos fiscais em função do nível de responsabilidade relativas a gestão do território deveriam ajudar a harmonizar os planos e aumentar a eficiência das ações. O desafio é de construir uma governança local capaz de inserir a visão do seu próprio espaço físico de atuação nas várias escalas locais, regionais, inter-regionais, nacional e internacional. O que pressupõe a construção, tanto dos espaços de articulação entre as escalas quanto dos instrumentos de prospectivas e de avaliação

⁷⁷ As Comunidade Urbanas são áreas intermunicipais com uma população superior a 500.000 habitantes.

continua das ações e políticas implementadas e, acima de tudo, uma política de capacitação dos gestores ao nível local.

3.3.7 Referências bibliográficas

ALVERGNE, Christel, TAULELLE, François. Du local à l'Europe. Les nouvelles stratégies d'aménagement du territoire. Presses Universitaires de France. Paris. 2002.

BŒUF, Jean-Luc. Décentralisation et recomposition des territoires : 1982-2002. Problèmes politiques et sociaux n° 870. La documentation française. Paris. 2002.

BEAUGENDRE, Joël, FOLLIO, Philippe. La France sans fonds structurels ?. Assemblée Nationale, Délégation à l'aménagement du territoire. Rapport d'information n° 704. Assemblée Nationale. Paris 2003.

DEYON, Pierre, FRÉMONT, Armand. La France et l'aménagement de son territoire (1945 – 2015). Dexia Éditions Locales de France et L.G.D.J. Paris. 2000.

LACOUR, Claude, DELAMARRE, Alette. 40 ans d'aménagement du territoire. La Documentation française. Paris. 2003.

MANGIN, Chantal. Les coopérations interrégionales. La Documentation française. Paris. 2002

MERLIN, Pierre. L'aménagement du territoire. Presses Universitaires de France. Paris. 2002.

MOULIN, Olivier. Les contrats de plan État-Région. La Documentation française. Paris 2002.

NONN, Henri. L'aménagement du territoire en Europe occidentale. Ellipse. Paris. 2001.

PATRICE, Caro, DARD, Olivier, DAUMAS, Jean-Claude. La politique d'aménagement du territoire : Racines, logiques et résultats. Presses Universitaires de Rennes. Rennes. 2002.

POMMIER, Paulette, BOILÈVE Marianne. Les systèmes productifs locaux. La Documentation française. Paris. 2002

TRONQOY, Philippe. Décentralisation, État et territoires. Cahier français n° 318. La documentation française. Paris 2004

3.4 Experiências Internacionais, Países Centrais: Itália

3.4.1 Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade

Antecedentes

Dentre os países industrializados, a Itália é o que apresenta maiores disparidades regionais com um Centro- Norte muito desenvolvido e próspero e um Sul estagnado. Em parte estas diferenças se devem ao processo histórico de unificação do território italiano (que ocorreu tardiamente se comparado com os outros países europeus, em 1861) que juntou regiões muito díspares em termos econômicos e sócio-culturais e que implicou em caminhos de desenvolvimento diferentes para as distintas regiões. Tanto a agricultura quanto a indústria localizaram-se na região norte de Piemonte, Lombardia e ao longo do Vale do Pó e na Lombardia, Piemonte e Ligúria, respectivamente. Posteriormente no processo de industrialização, o Estado se envolveu em atividades econômicas incluindo a propriedade de empresas industriais e de bancos. Este processo favoreceu as grandes firmas e a indústria pesada (aço, química, etc) e desatou um processo de modernização parecido ao acontecido no norte europeu. O sul ficou atrasado quanto à organização da agricultura, a indústria e a organização social. Desde então, a questão das disparidades regionais na Itália é identificada com as diferenças entre o Norte e do Sul.

Condicionantes econômicos

Mais recentemente, as análises apontam para diferenças econômicas entre diferentes regiões italianas. As grandes empresas e os setores da indústria pesada concentraram-se no Noroeste, no assim chamado “triângulo industrial” (que inclui as cidades de Turin, Milan e Genova). Depois da Segunda Guerra Mundial, a produção em massa se expandiu e esta região foi a de maior crescimento, alavancando o chamado “Milagre italiano”. No entanto, nos anos 1970 as grandes empresas atravessaram uma grande crise desencadeada por uma série de conflitos industriais. Em parte isto se deveu às dificuldades do contexto institucional de se ajustar aos desafios colocados pelo rápido crescimento da produção em massa. A rápida expansão da classe trabalhadora e as ondas migratórias vindas do sul reivindicavam uma institucionalização das relações industriais e do desenvolvimento de provisões de seguridade social que o nem o governo nacional nem os governos locais assumiram.

Durante este período, desenvolveram-se pequenas firmas e distritos industriais no Centro e Nordeste, onde se espalhou uma rede de pequenas e médias cidades, com vínculos sociais, políticos e culturais muito fortes. Esta região foi chamada de “Terceira Itália”, para distingui-la da antiga região de industrialização na região Noroeste e da região Sul. A região Central e Nordeste não tinham sido influenciadas pela produção em massa e conseguiram tirar proveito das ricas tradições artesanais, assim como da integração cultural, social e política que caracterizava a rede de cidades pequenas e médias. Estes elementos foram cruciais para o desenvolvimento de sistemas locais de empresas de pequeno e médio porte especializadas na produção flexível de bens de consumo como textis, roupas, calçado, móveis, mais também maquinaria.

O Sul seguiu um caminho diferente de desenvolvimento. No final da II Guerra Mundial, a economia ainda estava estruturada sobre o latifúndio. Porém, uma série de políticas foram implementadas, dentre elas a criação de uma agência nacional de

desenvolvimento, a Cassa per il Mezzogiorno. Nos 15 anos seguintes, a Cassa desenvolveu projetos grandes de infraestrutura e incentivos para o setor industrial. Inicialmente, teve sucesso em melhorar os níveis de vida, especialmente no campo, mediante o fortalecimento da infraestrutura básica e a modernização da agricultura. Nos anos 1960 e 1970 as regiões do Sul tiveram uma industrialização de cima para baixo, induzida por empresas estatais e alguns grupos privados. Os principais setores foram o de aço e o petroquímico. Assim, durante estes anos, enquanto as grandes firmas se localizavam no “triângulo industrial” do Noroeste, e as firmas pequenas e os distritos industriais predominavam no Centro e no Nordeste, muitas firmas estatais de grande porte estavam localizadas no Sul.

No entanto, o crescimento do Sul careceu de um plano industrial claro. Apresentou problemas de administração pouco transparentes e insuficiência de incentivos para aumentar a rentabilidade das empresas, o que resultou em uma super produção de aço e petroquímicos. Nos anos de 1970, problemas de reestruturação afetaram os setores de aço e de energia. A maioria das empresas privadas fechou e foram vendidas para as estatais. Já nos anos 1990, devido ao aumento da dívida pública, se reduziu o financiamento às empresas públicas e a privatização foi a resposta dada à crise.

Os programas de intervenção no Sul não conseguiram desatar o desenvolvimento local. Os “pólos industriais” não conseguiram estimular novas iniciativas locais e foram abandonados progressivamente nos anos 1980, quando foram implementadas políticas de bem estar social. No início dos anos de 1990, o Sul continha as áreas com os piores indicadores econômicos. As disparidades regionais eram cada vez mais visíveis e começou uma pressão para a implementação de políticas de descentralização.

O esforço do Estado para corrigir as disparidades regionais envolveu não apenas políticas econômicas regionais mediante a criação de órgãos e de firmas estatais, mas também políticas sociais. Dentre elas, a transferência de recursos desde o Estado para os níveis regional e local e o gasto em aposentadorias, seguridade social, e outros benefícios sociais.

Nos anos de 1990 se deu uma mudança nas políticas, principalmente macroeconômicas, na direção de uma maior disciplina fiscal, privatizações e a liberalização devido às transformações que afetaram a estrutura institucional Européia. Pelas suspeitas de corrupção nas instituições do Sul, o Parlamento suprimiu sua intervenção em 1992 e o investimento público caiu de 21 bilhões de Euros para 12 bilhões em 1997, causando uma queda no emprego e na renda em todas as regiões. Isto teve efeitos territoriais.

Ainda neste período, deu-se um processo de concentração territorial da manufatura, especialmente na forma de pequenas e medias empresas. Elas foram capazes de manter suas vantagens comparativas e renovar as competitivas. Os distritos industriais, sistemas de empresas de manufatura locais, pequenas e médias, concentraram-se principalmente no Nordeste (32,7%), no Centro (30,2%) e no Noroeste (29,6%). O Sul conta apenas com o 7,5%.

É necessário considerar as transformações estruturais como àquelas devidas ao processo de integração europeu, que impôs constrangimentos nas políticas macroeconômicas e atribuiu um maior papel à intervenção pública na economia. Nestes contexto, foi necessário implementar novas políticas para aumentar a concorrência e flexibilidade nos mercados locais, enquanto se criava um contexto local capaz de produzir externalidades e crescimento regional e nacional.

De igual forma, os fatores internos associados com as mudanças na estrutura do sistema produtivo, isto é, o peso crescentemente menor das grandes empresas em favor das pequenas e médias, e o papel crescente das organizações produtivas de base territorial

tiveram conseqüências territoriais. O sistema produtivo reforçou sua competitividade pelo fenômeno dos clusters e redes inter-empresariais, e pelos vínculos entre os sistemas territoriais, a estrutura de governança e a organização da produção.

Nos últimos anos, um novo dinamismo econômico tem emergido em algumas das áreas mais atrasadas. No Mezzogiorno tem crescido o empreendedorismo, há a emergência de aglomerações de firmas tanto de setores tradicionais como high tech, e tem aumentado a exportação em bens e serviços.

Condicionantes sociais

As diferenças territoriais quanto à infraestrutura de saúde e educação diminuíram muito entre 1971 e 1996. De igual forma, as diferenças na qualidade da infraestrutura de serviços também têm diminuído entre as regiões.

As diferenças demográficas têm aumentado de forma que a distância entre regiões com população velha e jovem foi maior em 1996 do que em 1971. A expectativa de vida tem aumentado e declinado a taxa de natalidade. Observa-se também uma baixa mobilidade da força de trabalho.

Visto regionalmente, as regiões Central e Norte têm sistemas locais dinâmicos onde o emprego cresceu entre 1971 e 1996. A população nestas regiões é mais educada, as condições de infraestrutura de moradia são melhores e as taxas de natalidade são menores. O modelo local de desenvolvimento conta com um crescimento grande dos níveis de emprego e se baseia em manufaturas e serviços empresariais.

Os sistemas locais mais vulneráveis encontram-se no Mezzogiorno, ou região Sul, onde se têm os menores índices de crescimento do emprego. Não conta com altos graus de densidade populacional e tem baixos graus de urbanização. Existe menos emprego manufatureiro nesta região, e dominam a indústria pesada e as grandes empresas, porém um sistema dinâmico de pequenas e médias empresas esta despontando.

Condicionantes políticos

A Itália é uma República parlamentarista com 4 níveis de governo: nacional, provincial, regional e municipal.. Até os anos de 1970, as políticas territoriais eram implementadas desde o nível central, e as políticas econômicas para o desenvolvimento regional foram orientadas para as regiões do Sul através da “intervenção especial” baseada na criação da Cassa per il Mezzogiorno e as políticas de investimentos das empresas estatais. A Cassa era a responsável pela criação de infraestrutura (para agricultura, transporte e objetivos sociais) e pelo processo de industrialização. As políticas espaciais e sociais (especialmente as de educação e saúde) foram implementadas desde o nível central e administradas pelos ministérios. Estas políticas basearam-se em objetivos redistributivos, que tenderam a favorecer os territórios mais débeis. Envolveram os governos locais (especialmente as municipalidades). Os governos locais tinham muito pouca autonomia fiscal e eram dependentes do nível central para desenvolver seus projetos e programas.

Este modelo de centralismo redistributivo foi ineficiente devido a que deu poderes discricionais ao governo central, que não requeria de formas de avaliação ex-ante ou ex-post, e que não exigia condições de responsabilização para os governos locais. Os recursos eram alocados sem considerações de eficiência ou de viabilidade das ações.

Desde os anos 60, as políticas espaciais e sócio-econômicas implementadas pela Cassa, foram objeto de negociação política entre as elites locais e as centrais, com as primeiras querendo obter mais recursos em troca de apoio político e eleitoral para os líderes

centrais. A debilidade da burocracia facilitou este tipo de relação intergovernamental e favoreceu a corrupção.

Este estado de coisas só foi alterado com a introdução das regiões nos anos de 1970. Aos governos regionais foram concedidos poder legislativo nos diferentes setores, porém, a autonomia financeira regional continuava limitada. As finanças regionais tinham uma excessiva dependência das transferências do governo central, que eram alocadas sem critérios de prioridades ou da capacidade de conseguir recursos próprios das regiões. Este esquema se repetia desde as regiões para os níveis mais locais de governo, isto é, os recursos não eram redistribuídos segundo critérios sérios e seguindo os resultados de processos de avaliação.

No entanto, a introdução dos novos governos regionais entre 1975 e 1997 trouxe algumas mudanças e maiores diferenciações entre as regiões Centro, Norte e Sul. Os governos do Sul eram mais instáveis e as políticas públicas mais influenciáveis por clientelismos políticos. Isto dificultava a implementação de políticas para a produção de bens e serviços. Esta região também se mostrou menos eficiente no uso dos recursos disponibilizados pela União Européia. De fato, o desempenho da Cassa per il Mezzogiorno e das empresas estatais não induziram um papel mais ativo dos governos regionais nas políticas territoriais para atingir um melhor desenvolvimento econômico. Pelo contrário, a coesão política e as tradições locais fortes criaram ambientes cooperativos e de confiança que favoreceram o desenvolvimento nas regiões Nordeste e Central.

Depois da crise política em 1992, ocorreram mudanças importantes. O fim da extraordinária intervenção do Sul e o processo de privatizações e de liberalização da economia foram acompanhados por uma profunda reforma na administração pública. Para o final da década, muitos dos poderes e funções do governo central foram transferidos para as regiões e as autoridades locais, junto com o fortalecimento das suas capacidades tributárias e fiscais. Realizou-se uma reforma no sistema eleitoral e simultaneamente foram introduzidos instrumentos de planejamento de baixo para cima e projetos de integração local em áreas rurais e urbanas. Os procedimentos tradicionais para o investimento público foram superados e se introduziu um sistema mediante o qual as regiões e o governo central co-decidem e co-financiam os investimentos públicos e a infraestrutura. Introduziram-se assim novos métodos baseados em processos de negociação transparentes entre diferentes níveis de governo e associações de agentes privados, baseados em procedimentos de avaliação e monitoramento.

As reformas e nova distribuição de poderes têm fortalecido os níveis locais de governo e permitido o aparecimento de novos instrumentos vinculados ao desenvolvimento de parcerias interinstitucionais e público-privadas, tanto horizontais como verticais.

Condicionantes institucionais e legais

Nos anos 90 a Itália entrou num caminho de mudanças em termos de governança territorial. Até os anos 90, as finanças locais se abasteciam dos repasses do Estado. Não havia quase autonomia financeira e o governo central tinha poder discrecional sobre as decisões nos outros níveis. A alocação de recursos era decidida ano a ano, o que dificultava o processo de planejamento. A negociação entre atores nos níveis central e local estava orientada basicamente para objetivos de alocação de recursos. Na ausência de responsabilidades diretas com o eleitorado e de formas apropriadas de distribuição dos poderes, o planejamento no nível local devia dar-se através de um complexo caminho de negociações com o governo central. A carência de responsabilidades claramente

definidas debilitou o compromisso de implementar políticas, o que teve um impacto direto na eficiência e efetividade do desenho das mesmas e do seu manejo.

Durante este período as condições políticas e econômicas sofreram uma deterioração e se explicitou uma crescente demanda por autonomia local ao longo do país. Com a primeira reforma de 1990, as autoridades municipais e as províncias adotaram seus próprios estatutos e definiram sua organização. Em 1993 introduziu-se a eleição popular de prefeitos e de presidente das províncias.

A partir das “Reformas Bassanini” entre 1997 e 1999, fortaleceram-se as administrações locais e o processo de tomada de decisão foi simplificado e racionalizado pela descentralização, a modernização do processo fiscal e a estandarização dos procedimentos administrativos. Esta reforma deu autonomia fiscal e tributária às regiões e municípios e, portanto, autonomia orçamentária para a implementação de decisões de políticas públicas. Também aumentou a responsabilidade financeira sobre suas receitas. A reforma também introduziu formas de equalização territorial baseadas na receita dos municípios. Porém esta parte da reforma não foi completada.

As reformas institucionais introduziram o princípio de subsidiariedade vertical: apenas os assuntos de interesse nacional permaneceram na esfera do Estado, (assuntos externos, comércio, defesa, ordem pública e segurança. Justiça, universidade e pesquisa científica, infraestrutura de redes de grande porte). Sobre a promoção do desenvolvimento local, as funções relativas à indústria foram transferidas às regiões, às quais se lhes deu a responsabilidade de administrar incentivos enquanto que o governo central ficou com as funções relativas à orientação geral da política industrial. No entanto, alguns incentivos ficaram na esfera do governo central, como o referente à inovação tecnológica.

Hoje, teme-se que uma descentralização excessivamente rápida possa incrementar as disparidades territoriais, principalmente no que diz respeito à qualidade dos serviços. Neste sentido, os mecanismos de controle e de coordenação terão um papel importante para corrigir as disparidades nas capacidades de governança através das regiões.

Redes de infra-estrutura e redes imateriais existentes

Existem disparidades quanto a infraestrutura, com as regiões Centro e Norte apresentando maiores investimentos e melhor infraestrutura rodoviária, ficando a região sul 20% abaixo da média do país em termos de investimento. O crescimento do norte tem alavancado a construção de rodovias. Quanto às ferrovias, desde 1981 se mantêm intactas, com o Sul apresentando menos conectividade que o Norte. Os aeroportos mantêm esta tendência e as regiões Central e Norte têm um maior investimento (25% do total investido), enquanto que o Sul mostra níveis de investimento consideravelmente menores (7% do total).

3.4.2 Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

Políticas públicas

Os níveis da política territorial são 4: nacional, regional, provincial e municipal. As políticas territoriais incluem todas as políticas implementadas pelas autoridades públicas com o objetivo de alavancar o potencial de áreas geográficas específicas. Este objetivo pode envolver todos os níveis de governo. Na Itália, envolve também formas de cooperação e co-decisão entre diferentes níveis. A estrutura das relações inter-governamentais é, portanto, crucial. As políticas territoriais também dizem respeito às formas de cooperação público-privadas que produzem procedimentos e parcerias que afetam o desenvolvimento local e à organização sócio-econômica no território.

O processo de descentralização que começou na década de 1990 teve um efeito de ativação estratégico nas políticas espaciais. As políticas espaciais têm o objetivo de salientar as vantagens competitivas nos diferentes níveis (região, província, distrito, área metropolitana) e de melhorar a qualidade da assistência prestada a grupos sociais vulneráveis.

A identificação de vocações regionais e projetos de desenvolvimento*

Quanto a projetos de desenvolvimento, uma série de políticas tem sido implementadas, principalmente na região Norte, visando criar ambientes de crescimento. As ações para este fim são:

- O fornecimento de serviços tais como informação sobre tendências de mercado, e tecnológicas; informações para incrementar as vendas e as exportações; assessoria sobre sistema de impostos, organização e administração de empresas e a promoção de consórcios para a produção de bens coletivos (compra coletiva de matéria prima, controle de qualidade dos produtos).
- Apoio à inovação tecnológica e à transferência de tecnologia. Procuram incentivar localmente a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias mediante a criação de parques tecnológicos onde se localizam os laboratórios e centros de pesquisa públicos e privados. Também objetivam estimular as pequenas firmas a utilizar as inovações tecnológicas tanto pelo lado da demanda (aos empreendedores se lhes informa sobre oportunidades tecnológicas existentes e sobre a importância da inovação) quanto da oferta (incentiva-se a aplicação industrial da inovação tecnológica).
- Acesso a crédito para pequenas empresas.
- Políticas para o mercado de trabalho: o objetivo é criar uma coerência entre a demanda e a oferta de trabalho mediante serviços de informação sobre as tendências do mercado de trabalho, treinamento, promoção de emprego para grupos fragilizados, etc.
- Políticas de alocação: o objetivo é levar as empresas a se instalarem em determinadas áreas para espalhar a produção e os serviços em áreas menos desenvolvidas e densas. A administração pública identifica as áreas, fornece a infra-estrutura necessária e oferece facilidades para a compra de terrenos, assim como para a reciclagem de lugares industriais em desuso.
- Políticas ambientais e de turismo que visam manter os empresários informados sobre como desenvolver ações ambientalmente sadias no processo produtivo, assim como a promoção de projetos para atrair novos negócios e turismo.

Mecanismos e instrumentos institucionais e legais: descrição e avaliação

Têm sido desenvolvidos instrumentos legais para incentivar as parcerias e a cooperação de cima para baixo, e através dos diferentes níveis de governo. Alguns destes são:

- o **Acordo Institucional (Intesa istituzionale di Programma)**: Este é o cenário institucional no qual a administração central e cada região negociam seus investimentos maiores, num horizonte multi-anual. Com ele, as regiões podem influenciar o direcionamento dos recursos nacionais para o investimento em seus projetos prioritários.
- O AI é implementado mediante vários **Acordos de Programas Estruturais (Accordo di programma quadro)**. Este é um documento consensual acordado entre o

governo central e as regiões, com as autoridades locais e o setor privado, para definir o plano de intervenção a ser implementado. Aqui é necessário definir as iniciativas e os recursos financeiros disponíveis; identificar as responsabilidades e compromissos; definir os procedimentos de monitoramento e os atores que os realizam.

- O Acordo de Programa (Accordo di Programma) é um instrumento de coordenação e simplificação dos procedimentos administrativos. Define os mecanismos de cooperação unicamente entre as administrações públicas.

- Programa de Investimento Público e Fortalecimento Institucional: seu objetivo é incrementar a competitividade dos territórios aumentando o potencial local mediante o uso dos recursos naturais e culturais, o estímulo às aglomerações produtivas, a melhoria da estrutura territorial em áreas urbanas e rurais e a construção e fortalecimento de redes e comunicações. Está dirigido a melhorar o contexto local mediante o fortalecimento das leis, a eficiência da administração e o uso apropriado dos recursos. Isto se consegue mediante uma distribuição clara das responsabilidades entre o governo central e os locais e incentivos que garantam a seleção correta das prioridades, a avaliação ex-ante dos projetos, seu monitoramento in itinere e a avaliação ex-post dos resultados atingidos. As autoridades regionais devem priorizar as metas, selecionar e promover os projetos e monitorar os resultados econômicos e financeiros. Os níveis de governo mais próximo do território em questão, tem a responsabilidade de procurar e identificar as oportunidades locais, de formular propostas de projetos e de gerenciar as ações. O governo central mantém seu papel na determinação das orientações e das regras, a difusão dos métodos para apoiar as administrações locais e monitoramento dos resultados. Deve garantir a coerência geral dos programas territoriais e promover políticas que não podem ser implementadas pelos níveis menores de governo (p.e. garantir níveis razoáveis de eficiência ou promover externalidades positivas).

A nova estratégia aponta à promoção de contextos favoráveis para o planejamento de meio prazo mediante: a identificação do volume geral de recursos para o período 2000-2007 (fundos orçamentários, fundos especiais para áreas deprimidas, fundos europeus e co-financiamento), informação completa dos critérios para a distribuição dos recursos entre as regiões; a promoção de uma rede de avaliação e unidades técnicas de monitoramento nas administrações central e regionais; um centro de financiamento de projetos para dar assistência técnica e legal às administrações locais; a promoção de padrões altos de qualidade no desenho de projetos através do financiamento de estudos de viabilidade. Estas condições estruturais são fundamentais, pois restringem severamente o poder discrecional das decisões políticas. A eficiência do sistema de monitoramento e dos mecanismos de penalização e recompensa no seguimento das iniciativas de investimento público são elementos chaves. Para implementar um sistema descentralizado de avaliação e monitoramento, criaram-se as Unidades Técnicas Regionais de apoio aos organismos de planejamento.

Mecanismos e instrumentos institucionais e legais

Em 1998, implementou-se a Política de Competitividade Territorial com os fundos da União Europeia e co-financiamento nacional. Baseia-se em instrumentos de parceria e coordenação com o objetivo de promover cooperação horizontal e vertical entre os diferentes níveis de governo e os atores públicos e privados em áreas como infra-estrutura, planejamento urbano e desenvolvimento local.

Mecanismos e instrumentos de operacionalização

A tendência descentralizadora se associa à emergência de novos instrumentos que incluem principalmente formas de cooperação tanto horizontal quanto vertical (tanto formais como informais) e entre administrações e agentes públicos e privados. Este modelo de instrumentos baseado nas parcerias está desenhado para promover a troca de informação e de experiências, alcançar consensos sobre objetivos e instrumentos e gerar confiança mútua entre os atores. Os instrumentos descritos a seguir estão todos baseados nos princípios de cooperação e parcerias.

- A Conferência de Serviços” (Conferenza di servizi) é um instrumento utilizado para a execução de ações nas quais os procedimentos de autorização são aceleradas, garantindo que os diferentes interesses públicos estejam representados por acordos determinados simultaneamente, de forma que se obtenha a aprovação e o compromisso dos órgãos envolvidos. As decisões tomadas com este instrumento substituem as tomadas com outros procedimentos.

- Na legislação italiana, a parceria público-privada é implementada mediante os Pactos territoriais que são acordos público-privado no nível local, desenhados para promover relações de cooperação e confiança e estimular e coordenar o investimento entre a empresa privada e as administrações locais. Este instrumento tem o objetivo de promover o desenvolvimento territorial de baixo para cima investindo em infra-estrutura e com incentivos para as empresas que desenvolvam projetos integrados nos campos da indústria, agroindústria, serviços e turismo. O máximo de recursos para os pactos é de 50 milhões de euros.

- Os Contratos de área, (Contratti d’area) diferem dos Pactos em que têm uma visão de cima para baixo. Estão desenhados para áreas que estejam atravessando um processo de reestruturação industrial com níveis significativos de perda de empregos. Este instrumento implica numa série de acordos entre os parceiros sociais sobre as condições trabalhistas e salariais; acordos entre as instituições públicas para simplificar e acelerar os procedimentos; acordos com o sistema financeiro sobre acesso a crédito e protocolos legais para melhorar as condições de ordem publica no território.

- Outro instrumento é o Contrato de Programa (Contratti di Programma) no qual a administração central promove a implementação de projetos de desenvolvimento industrial de grande escala para áreas atrasadas. Este instrumento promove acordos entre a administração central e agentes privados na definição de incentivos financeiros para infra-estrutura. Além de grandes empresas, os consórcios de pequenas e médias empresas podem usar este instrumento.

A nova distribuição de poderes e funções vem acompanhada de instrumentos para permitir a participação das regiões e municipalidades nos assuntos do âmbito Federal. Estes instrumentos são:

- A Conferência Estado-Regiões, funciona como espaço para permitir que os governos regionais possam participar no processo de inovação institucional, em particular o que diz respeito a transferência de responsabilidades e funções do nível central para as regiões. Está composta pelo Primeiro Ministro, que a preside, os Presidentes das regiões, e os outros Ministros, convocados quando são tratados os assuntos das suas pastas. O governo central consulta a Conferência sobre qualquer iniciativa legislativa relacionada com assuntos de interesse das regiões.

- **A Conferência Estado-Municípios e outras autoridades locais.** Composto pelo Primeiro Ministro que a preside, o Ministro do Interior, de Relações Exteriores, da Fazenda, Obras Públicas e Infraestrutura, Saúde e o Presidente da Associação de Municípios, das Comunidades de Montanha, Presidentes de 6 Províncias e 14 Prefeitos. Neste espaço são coordenadas as relações entre o Estado e as autoridades locais, e são estudadas e discutidos os assuntos referentes às autoridades locais.

- **A Conferência Unificada Estado-Regiões-Municípios e outras autoridades locais.** É o espaço para tratar das relações entre o governo central, as regiões e as autoridades locais. Inclui todos os membros das duas anteriores Conferências. É consultada pelo governo central em assuntos que dizem respeito às leis fiscais e à alocação de recursos e de recursos humanos para as regiões e municípios.

Mecanismos e instrumentos de gestão: descrição e avaliação

As regiões têm adotado formas de planejamento mais cooperativas e participativas, ainda que persistam super-posições, problemas de integração e de carência de formas de monitoramento. O Centro-Norte tem desenvolvido um número considerável de planos, enquanto que no Sul eles têm sido bastante deficientes ou até inexistentes.

Em 1990 introduziram-se os Planos Provinciais para coordenar os Planos Municipais. Estes planos na prática servem como formas de controle, em geral ineficientes, do uso do solo e zoneamento. Também tem tido um sentido estratégico, fortalecendo processos de negociação entre atores. Assim, eles têm um duplo objetivo, estratégico e regulatório, e se convertem em espaços de definição para que os atores territoriais tanto públicos como privados, definam que mudanças futuras devem ser induzidas para o desenvolvimento territorial.

Os PRUSST, Programas para a Renovação Urbana e o Desenvolvimento Espacial Sustentável, são projetos integrados de renovação ambiental e social, de transporte (tráfego, projetos intermodais entre estradas e ferrovias, logística urbana), comércio, segurança urbana, marketing no âmbito urbano envolve atores institucionais e privados. Eles têm o poder de conjugar recursos financeiros, estimular a cooperação entre as autoridades municipais e melhorar a capacidade administrativa e institucional.

3.4.3 Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território

Impactos de políticas de ordenamento do território: positivos e negativos

As reformas nas políticas territoriais estão induzindo uma série de mudanças. Dentre elas, a organização da administração e a transparência na intervenção nas áreas mais vulneráveis do território, como na região Sul. O programa de investimento público e fortalecimento institucional está montado sobre o objetivo de aumentar a competitividade dos territórios, enfatizando seus potenciais naturais e culturais, suas capacidades de formar aglomerações produtivas e redes de comunicação e informação. O foco das políticas é o melhoramento dos contextos locais mediante o uso adequado e eficiente dos recursos, a administração eficiente e o fortalecimento das instituições. Isto se consegue mediante a clara distribuição de funções e responsabilidades entre o nível central e os níveis regionais e locais de governo e mediante incentivos claros que garantam a implementação das prioridades estabelecidas.

Ainda há desafios a serem enfrentados, no entanto. A lacuna digital vem crescendo, e o Mezzogiorno se apresenta débil frente às forças da nova economia digital. No

entanto, as tecnologias de comunicação podem representar uma oportunidade para apoiar o desenvolvimento das regiões mais atrasadas e melhorar a governança em diferentes contextos territoriais. Isto acontece porque o uso extensivo destas tecnologias permite uma mobilidade virtual para superar barreiras geográficas, através da educação a distancia, a telemedicina, etc. e da oferta de empregos de alto padrão de salários. As redes digitais permitem criar um ambiente de intercâmbio de informação e de conhecimento e alavancar experiências inovadoras de governança.

Ainda persistem problemas de infraestrutura de transportes que são gargalos para estimular as aglomerações locais de firmas e para dar apoio ao turismo. O Plano do Mezzogiorno inclui estudos de viabilidade sobre redes alternativas e da prioridade a projetos que emergem deste processo.

Desafios e recomendações para o quadro econômico nacional

A des-regulação e liberalização de mercados como os de transporte ferroviário e aéreo, serviços públicos e eletricidade, têm trazido desigualdades territoriais. A reforma do sistema previdenciário também pode trazer desigualdades considerando que as transferências para as camadas mais pobres são as menores na Europa e que a extrema pobreza está concentrada quase totalmente na região Sul, nas principais áreas urbanas. Os mecanismos de coordenação inter-setorial e o assessoramento e monitoramento dos efeitos territoriais destas políticas devem ser melhoradas. Considerações similares podem ser usadas para as políticas de incentivos. Incentivos diretos para as empresas não conseguem desencadear dinâmicas de desenvolvimento duradouras, pois reduzem o custo do capital, porém não alteram as condições contextuais que tendem a diminuir o retorno das empresas.

A atual estratégia de desenvolvimento territorial enfatiza o contexto local, promovendo os recursos endógenos do território, as aglomerações e valorizando as redes e a comunicação, e pretende garantir o desenvolvimento auto-sustentável das regiões atrasadas, promovendo o crescimento em geral. Todas as atividades, como serviços providos por institutos de pesquisa, parques tecnológicos e científicos, até aqueles providos por agencias para o desenvolvimento econômico, devem ser apoiadas e coordenadas para criar incentivos permanentes para que os empresários se fixem no território, desenvolvam seus negócios e atraiam investimento estrangeiro.

Em anos recentes, um novo dinamismo econômico vem se apresentando em algumas das áreas mais vulneráveis como o Mezzogiorno. Deve-se à presença de uma classe empresarial em crescimento e a emergência de clusters de firmas em setores tanto tradicionais como de alta tecnologia, assim como a um aumento significativo nas exportações de bens e serviços. Estas mudanças devem ser acompanhadas com as políticas apropriadas de forma que sejam promovidos os motivos de sucesso e colocados num horizonte temporal de sustentabilidade. Neste sentido, atenção deve ser dada à necessidade de fortalecimento dos esquemas produtivos e aos incentivos para a formação de cadeias produtivas, de informação e comunicação. Na região específica do Mezzogiorno, precisa-se de uma estratégia mais forte para aceder a mercados novos, assim como mecanismos mais transparentes de alocação de mão de obra, e de maior sensibilidade do mercado de trabalho às diferenças na produtividade.

Desafios e recomendações para as Políticas Públicas

O processo de mudança na estrutura institucional e no desenho e implementação das políticas públicas territoriais, embora tenha tido um efeito no fortalecimento dos níveis locais do governo, não tem sido completado ainda. Continuam existindo vazios quanto ao nível técnico dentro das estruturas administrativas, bem como nos sistemas de monitoramento e avaliação implementados. Em geral, pode-se dizer que a Itália se debate entre o caminho competitivo e cooperativo. Os níveis de autonomia nos âmbitos regionais e locais devem ser compatíveis com o desenvolvimento requerido para cada região, e contar com as enormes divergências entre elas. A este respeito, é necessário identificar os pontos focais sobre os quais é prioritário atuar para superar estas desigualdades regionais.

Em particular, apresentam-se os seguintes desafios:

- O processo de transferência de funções e responsabilidades às regiões e autoridades locais enfrenta problemas organizacionais relativos à necessidade de garantir níveis equivalentes de qualidade nos e provimento de serviços nos territórios.
- A dificuldade do processo de transferência de recursos financeiros e humanos aos níveis locais para promover o fortalecimento destes âmbitos de governo.
- O tempo que se deve disponibilizar para que a reorganização da administração pública e a melhoria dos processos administrativos se efetivem. Os efeitos das reformas administrativas são lentos. A introdução de tecnologias de informação e comunicação na administração pública é lenta, especialmente no que diz respeito ao seu uso para a interatividade com os cidadãos e o treinamento de recursos humanos.
- A organização e consolidação dos instrumentos de avaliação e monitoramento dos programas e projetos de inversão é dispendiosa.
- Continua existindo a necessidade de fortalecer as capacidades técnicas e administrativas dos governos locais em planejamento de médio prazo e em desenho de projetos.

Os instrumentos de parcerias como os pactos territoriais e os outros acordos descritos, não têm produzido sempre os resultados desejados. A heterogeneidade nos resultados demonstra que a eficiência e efetividade dependem da representatividade e compromisso dos atores envolvidos, do tipo e rigor da avaliação, da transparência do processo de decisão e da responsabilização efetiva dos parceiros envolvidos. Hoje a regionalização dos Pactos Territoriais requer a definição de regras de seleção mais claras, responsabilidades claras dos atores envolvidos no território e um sistema de monitoramento que inclua mecanismos de penalização e recompensa.

Algumas recomendações para os instrumentos cooperativos e de parcerias são: a definição de regras precisas de implementação para o processo de negociação, de forma que se garanta a representatividade das partes envolvidas e a transparência das negociações; a definição clara dos compromissos, dentre eles os escopos temporais para todas as atividades; e a definição dos procedimentos no processo de identificação das metas, para garantir a continuidade necessária para a avaliação do desempenho, a correção dos supostos e dos objetivos.

A estratégia de desenvolvimento territorial atual que objetiva fortalecer os contextos locais valorizando os recursos endógenos do território, promovendo as aglomerações e as redes de informação e comunicação, deveria ser uma prioridade de política no nível nacional, para alavancar o desenvolvimento auto sustentado das regiões mais atrasadas e assim promover o crescimento geral do país.

As novas responsabilidades regionais – o novo sistema de governança territorial – são difíceis para aquelas regiões que têm administrações deficientes. Devido ao papel das autoridades regionais e locais na seleção das metas de projetos prioritários e na gestão das ações, a modernização da administração é fundamental e, nessa medida, os recursos humanos especializados e de alta qualificação são uma prioridade. Isto é particularmente importante no Mezzogiorno

3.4.4 Síntese da experiência da Itália

Antecedentes

A Itália apresenta uma das maiores desigualdades territoriais entre os países industrializados. Esta desigualdade se reflete numa região Centro - Norte muito próspera e uma região Sul, atrasada. No pós-guerra, entre 1950 e 1992, ocorreu um processo de convergência entre as regiões em termos de renda per capita. No entanto, esta situação escondia duas tendências diferentes: a convergência entre 1950 e 1965 e a divergência desde os anos de 1980. Algumas das províncias mais atrasadas do Sul não mantiveram o ritmo de crescimento do resto do país. As províncias mais dinâmicas se encontravam no Centro, e especialmente no Nordeste, e algumas do Sul, especialmente no litoral do Adriático, também se mostraram dinâmicas. O Noroeste dava mostras de decadência econômica em áreas da antiga industrialização.

A crise política e econômica de 1992 teve efeitos nas políticas territoriais. O investimento público caiu, o ajuste estrutural induziu uma desaceleração da economia de forma que o crescimento médio do PIB no sul foi de apenas 0,3 % e o total nacional foi de 1,2%.

Na segunda metade dos anos de 1990, ocorreu uma recuperação das áreas do sul mais atrasadas e um aumento do crescimento do emprego. Este processo deu-se junto com uma re-organização das políticas de desenvolvimento territorial e toda uma mudança no processo de governança territorial.

Políticas territoriais: perspectiva histórica

Entre 1950 e 1960 o Estado intervinha principalmente na economia do Sul (Mezzogiorno) usando os recursos financeiros para promover um programa amplo de políticas públicas. As políticas territoriais se identificavam com a promoção do desenvolvimento do Sul. Neste período, as políticas econômica e social ajudaram a modernizar as áreas mais atrasadas e a superar as características do subdesenvolvimento.

Entre 1957 e o final dos anos de 1970, a meta era industrializar o Sul. As grandes empresas receberam incentivos e se canalizou investimento público para esta região via indústrias estatais. No entanto, o Mezzogiorno não se industrializou como um todo e continuou dependendo das transferências do Estado.

Desde os anos de 1960, ocorreu uma decadência nas políticas implementadas pela Cassa no Mezzogiorno no Sul. Ao mesmo tempo, no Centro e Norte deram-se novas políticas territoriais com a criação das regiões “ordinárias” em 1970. Estas políticas contribuíram no fortalecimento do desenvolvimento das pequenas e médias empresas e dos distritos industriais nesta região.

Nos anos de 1990 houve mudanças significativas nas políticas territoriais, paralelas a uma reforma administrativa. Muitos dos poderes centrais foram transferidos para

as regiões e municípios, e suas capacidades tributárias e fiscais fortalecidas. Introduziram-se instrumentos de planejamento de baixo para cima e para a implementação de projetos integrados locais em áreas rurais e urbanas. O tradicional sistema de planejamento centralizado foi superado e implementado um sistema de co-decisão entre as regiões e o governo central, no qual se co-financiam os investimentos públicos e a infraestrutura. Passou-se de um sistema de decisões unilaterais a um sistema com métodos contratuais com as decisões sendo tomadas em processos de negociação transparentes entre os diferentes níveis de governo e os agentes privados, baseadas em procedimentos de avaliação e monitoramento e num esquema novo de incentivos.

Políticas territoriais recentes

Em 1998 estas iniciativas ganharam maior articulação numa política regional que se chamou “Política de Competitividade Territorial”, e estabeleceu os eixos e regras para o uso dos recursos disponíveis nos Fundos europeus e o esquema de co-financiamento para o investimento no Mezzogiorno entre 2000-2006. Este é o Plano de Desenvolvimento do Mezzogiorno, e significou uma virada nas ações, já que abandona os incentivos monetários e os substitui por políticas de investimento com o objetivo de melhorar o contexto local. Das políticas setoriais passa-se a ter um forte componente territorial, para promover os recursos endógenos. Enfatiza-se a necessidade de altos níveis de exigência no desenho de projetos.

O Plano de Desenvolvimento do Mezzogiorno 2000-2006 aplicou a nova estratégia territorial e significou um processo de negociação entre o Estado central, as regiões, municípios e parceiros da sociedade. Inclui:

1. Medidas específicas para aumentar a eficiência das inovações institucionais.
2. O uso dos fundos da União Européia, que implicam regras como a devolução de recursos não utilizados nos prazos preestabelecidos.
3. Mecanismos de penalização – recompensa com mais recursos para as administrações que façam melhor uso dos mesmos num período de tempo menor.
4. O 70% dos recursos passam a ser diretamente administrados pelas regiões. Neste contexto, a capacidade e o conhecimento locais para desenvolver estas tarefas passam a ser fundamentais.
5. Concentrar recursos nos territórios com maior e melhor acessibilidade aos recursos naturais e culturais, para atrair investimento privado.

A nova política baseia-se em instrumentos de coordenação e na construção de parcerias para promover cooperação horizontal e vertical entre os órgãos e níveis de governo e os agentes privados, em diferentes áreas como infraestrutura, planejamento urbano e desenvolvimento local.

Desenho institucional

No caso da Itália, as políticas implementadas implicaram mais do que um novo desenho institucional: significaram uma nova estrutura de governança territorial. Esta nova estrutura se construiu com as seguintes características:

- Muitos dos poderes e funções do governo central passaram aos níveis regional e local
- uma mudança no sistema eleitoral

- reformas nas instituições públicas.
- redistribuição de recursos e fortalecimento da capacidade de captação de recursos por parte dos governos locais.
- novos instrumentos na cena política e institucional pelo desenvolvimento de parcerias institucionais fortes, tanto horizontais como verticais, de parcerias sociais e pela implementação de modelos de administração inspirado nos princípios da Nova Administração Pública.

Instrumentos

Os principais instrumentos implementados são os seguintes:

- **Política de Competitividade Territorial:** implementada com os fundos da União Europeia e co-financiamento nacional, baseia-se na promoção de parcerias e coordenação para promover a cooperação horizontal e vertical entre os diferentes níveis de governo e os atores públicos e privados, em áreas como infraestrutura, planejamento urbano e desenvolvimento local.
- **A Conferência de Serviços** (Conferenza di servizi), utilizado para acelerar a execução de ações que envolvem diferentes níveis de governo e setores.
- **Pactos territoriais**, que são acordos público-privado no nível local, desenhados para promover relações de cooperação e confiança e estimular e coordenar o investimento entre a empresa privada e as administrações locais.
- **Os Contratos de Área**, (Contratti d'area) diferem dos Pactos em que têm uma visão de cima para baixo. Está desenhado para áreas que estejam atravessando por um processo de reestruturação industrial com níveis significativos de perda de empregos.
- **Contratos de Programas** (Contratti di Programma), nos quais a administração central promove a implementação de projetos de desenvolvimento industrial de grande escala para áreas atrasadas.

A nova distribuição de poderes e funções vem acompanhada de instrumentos para permitir a participação das regiões e municipalidades nos assuntos do âmbito Federal. Dentre os mais importantes estão:

- **A Conferência Estado-Regiões**, funciona como espaço para permitir que os governos regionais possam participar na transferência de responsabilidades e funções do nível central para as regiões.
- **A Conferência Estado-Municípios e outras autoridades locais**. Neste espaço se coordenam as relações entre o Estado e as autoridades locais, e se estudam e discutem os assuntos referentes às autoridades locais.
- **A Conferência Unificada Estado-Regiões-Municípios e outras autoridades locais**. É o espaço para tratar das relações entre o governo central, as regiões e as autoridades locais.
- **Planos Provinciais:** coordenam os Planos Municipais. Estes planos na prática servem como formas de controle, em geral ineficientes, do uso do solo e zoneamento.
- **Projetos urbanos integrados**, como **PRUSST—Programas para a Renovação urbana e o Desenvolvimento Espacial Sustentável**, para promover a renovação urbana em termos sociais e ambientais, o transporte, o comércio, a segurança.

Problemas ainda persistentes

A pesar de que a implementação das reformas e políticas tem trazido mudanças positivas, uma série de condições devem ser atingidas para garantir que estas reformas nas políticas territoriais signifiquem a consolidação de uma estratégia ampla capaz de propiciar um novo processo de convergência regional:

1. **Descentralização administrativa:** a transferência de funções às regiões e autoridades locais deve acontecer dentro de um padrão equivalente de qualidade na provisão de serviços ao longo dos territórios.
2. **Descentralização fiscal.** Se a autonomia fiscal crescente promove uma maior eficiência no gasto, uma preocupação de política devia ser o estabelecimento de formas adequadas de equalização inter-regional baseadas nas capacidades e necessidades de captação de recursos das autoridades locais. A responsabilização das autoridades locais deve ser fortalecida e os instrumentos de controle de gastos melhorados.
3. **Os níveis de aptidão e conhecimento dentro das estruturas administrativas.** O processo de descentralização e implementação de um novo marco para políticas territoriais trazem a questão da habilidade de todas as regiões e das autoridades locais para ter cada vez mais responsabilidades na avaliação e na gestão das ações. As capacidades dos governos locais em planejamento de médio prazo e em desenho de projetos devem ser fortalecidas. É necessário introduzir princípios da Nova Administração pública a todos os níveis do governo.
4. **É essencial organizar e reforçar os instrumentos de avaliação e monitoramento,** p.e., a criação de uma rede de unidades técnicas centrais e regionais para avaliar e monitorar o investimento público.
5. **No contexto da descentralização,** o numero de atores que legitimamente intervêm no território se multiplica. Isto implica em mais formas flexíveis de coordenação institucional. Tanto o desenho dos projetos como sua administração e monitoramento devem ser realizados conjuntamente pelos diferentes atores envolvidos e submetidos a avaliações contínuas pela sociedade. Varias formas de parcerias institucionais devem ser desenvolvidas para estes fins.

Concluindo, as políticas territoriais alcançaram outro patamar, porém o desafio continua sendo o de reforçar as condições que induzem o desenvolvimento das economias locais nas áreas mais atrasadas.

3.4.5 Referências bibliográficas: Itália

OECD. Territorial Reviews Itália. Organization for Economic Co-operation and Development. 2001. 204 p.

3.4 Experiências internacionais, entidades regionais: União Européia

3.4.1 Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade

Condicionantes econômicos (estrutura produtiva; capacidade de investimento)

Com mais de 370 milhões de habitantes, em uma área de 3,2 milhões de quilômetros quadrados, com um Produto Interno Bruto – PIB (GDP) de 3,8 trilhões de Euros (ECU), a União Européia é uma das maiores e economicamente mais fortes regiões do mundo.⁷⁸ A região, no entanto, apresenta sérios desequilíbrios econômicos que impedem um desenvolvimento espacial harmonioso e sustentável. A distribuição desequilibrada do potencial econômico pode ser descrita como segue. A área no centro da União Européia, incluindo as metrópoles de Londres, Paris, Milão, Munique e Hamburgo, conta com 40% da População da União Européia, conta com 50% do PIB e cobre 20% do seu território. No entanto, na fronteira Sul, de Portugal ao Sul da Espanha, Sul da Itália e Grécia, e também nos novos Länder na Alemanha, o PIB per capita alcança apenas de 50 a 65% da média. Em algumas regiões na periferia norte, como no Norte da Finlândia e no Norte do Reino Unido, a situação econômica não é muito melhor. (EU, ESDP, 1999. p. 8)

Enquanto as diferenças de poder econômico entre regiões “prósperas” e regiões “pobres” estão diminuindo um pouco, as disparidades regionais dentro dos países membros estão aumentando. Isso ocorre porque os centros urbanos com poder econômico relativamente forte nos quatro países “de coesão” (Grécia, Espanha, Portugal e Irlanda) freqüentemente apresentam taxas de crescimento mais elevadas do que as regiões mais pobres, freqüentemente rurais nesses Estados-membros. Mais do que isso, nos Estados-membros “mais prósperos”, há freqüentemente disparidades entre regiões anteriormente prósperas com indústrias decadentes, mostrando uma dinâmica econômica relativamente fraca, e aquelas regiões com crescimento econômico continuado. O pressuposto básico é que o crescimento em si ou a convergência de índices econômicos chave não é suficiente para desenvolver uma estrutura econômica e espacial sustentável na União Européia. O crescimento econômico deve alcançar uma população mais ampla por meio de um número maior de empregos. (EU, ESDP, 1999. p. 9)

Condicionantes sociais (população, emprego e renda)

O traço territorial característico da União Européia (EU) é a sua variedade cultural, concentrada em uma área relativamente limitada. Isso a distingue de outras grandes zonas econômicas do mundo, tais como os Estados Unidos, o Japão e o Mercosul. Essa variedade, que é potencialmente um dos fatores de desenvolvimento mais significativos para a União Européia, precisa ser mantida no contexto da integração da área. (EU, ESDP, 1999. p. 7)

Condicionantes políticos (modelo de governabilidade; organizações*)

Desde que foi estabelecida a União Econômica e Monetária Européia em 1999, a integração do conjunto de países obteve avanços consideráveis. Com uma crescente integração econômica e social, as fronteiras internas estão crescentemente perdendo seu

⁷⁸ Dados anteriores a 1999.

caráter separador, enquanto estão surgindo relações e interdependências mais intensas entre cidades e regiões dos Estados membros. Isso implica que os efeitos de projetos regionais, nacionais ou da Comunidade em um país podem ter impactos consideráveis na estrutura espacial de outros Estados membros. Por outro lado, não será mais possível compensar disparidades de produtividade regional por meio de ajustes nas taxas de câmbio. Sob essa perspectiva, o planejamento espacial pode ajudar a evitar aumentos em tais disparidades regionais. (EU, ESDP, 1999. p. 7)

Condicionantes institucionais e legais (competências, conexões e aparato *)

Para permitir a adequada complementaridade de projetos de desenvolvimento de diferentes Estados membros, são precisos objetivos de desenvolvimento espacial comuns. Assim, políticas nacionais de desenvolvimento espacial dos Estados membros e políticas setoriais da União Européia necessitam linhas de ação claras e transcendentais ao espaço. Essas linhas são propostas no documento *European spatial development perspective – ESDP* (Perspectiva europeia de desenvolvimento espacial), elaborado pelos Estados membros, em colaboração com a Comissão Européia. (EU, ESDP, 1999. p. 7)

Ainda que cidades, regiões e representantes governamentais locais tenham iniciado cooperação em diferentes campos, eles competem entre si por atividades econômicas, empregos e infra-estrutura. As diferenças regionais dificultam o fortalecimento da coesão social e econômica na União Européia. Torna-se, portanto, importante buscar gradualmente um equilíbrio espacial e uma distribuição mais equilibrada do crescimento pelo território. Além disso, tendo em vista os graves problemas de mercado de trabalho na maior parte das regiões da União Européia, uma política de desenvolvimento espacial deve apoiar o objetivo de assegurar empregos novos e sustentáveis para seus cidadãos. (EU, ESDP, 1999. p. 7)

Tendências de desenvolvimento espacial de longo prazo são influenciadas por três fatores: a) a progressiva integração econômica e cooperação entre os Estados membros; b) a crescente importância de comunidades locais e regionais e seu papel no desenvolvimento espacial; e c) a antecipada expansão da União Européia e o desenvolvimento de relações mais próximas com seus vizinhos. (EU, ESDP, 1999. p. 7)

A ESDP oferece a possibilidade de ultrapassar medidas políticas puramente setoriais, focalizar na situação geral do território europeu e considerar as oportunidades de desenvolvimento que surgem para regiões específicas. Assim, novas formas de cooperação propostas na ESDP devem incluir o estabelecimento conjunto de políticas setoriais, até agora implementadas de forma independente, quando afetam um mesmo território. A Comunidade necessita da ativa cooperação de cidades e, em particular, de regiões para atingir os objetivos da União Européia de uma forma amigável para os cidadãos. Essa é a forma de cumprir com o princípio da subsidiaridade adotado no tratado que dá base à União Européia. (EU, ESDP, 1999. p. 7-8)

Com a ESDP os Estados-membros, em cooperação com a Comissão Européia, pretendem manter a variedade e alcançar um desenvolvimento sustentável e mais equilibrado regionalmente. Esta posição é apoiada pelo Parlamento Europeu, pelo Comitê das Regiões e pelo Comitê Econômico e Social. A ESDP, como um documento legalmente não impositivo, é uma referência para melhor cooperação entre políticas setoriais da União Européia com significativos impactos espaciais; e entre Estados membros, suas regiões e cidades. Ela é consistente com os princípios políticos adotados

em 1994, a seguir: 1) o desenvolvimento espacial pode contribuir de forma decisiva para alcançar a meta de coesão econômica e social; 2) as competências existentes das instituições responsáveis pelas políticas da Comunidade permanecem inalteradas, com a ESDP contribuindo para a implementação de políticas da Comunidade com impacto territorial; 3) o propósito central é alcançar um desenvolvimento sustentável e equilibrado; 4) o quadro de políticas deve respeitar as instituições existentes e não ser obrigatório para Estados membros; 5) as políticas devem respeitar o princípio de subsidiaridade; 6) cada país vai conduzi-las até o ponto em que deseje considerar aspectos de desenvolvimento espacial europeu em suas políticas nacionais. (EU, ESDP, 1999. p. 11)

Condicionantes relativos ao quadro natural

A característica física da União Européia é sua “forma peninsular”, nas franjas ocidentais do continente eurasiático. Vários de seus Estados membros são ilhas ou penínsulas. Apesar da proximidade e afinidade com o mar, a acessibilidade por terra de praticamente todas as regiões é uma característica da União Européia, graças a suas características naturais. (EU, ESDP, 1999. p. 55) As diferentes condições climáticas nas subáreas da União Européia constituem fronteiras naturais e formam outro importante fator para o desenvolvimento espacial da região. Há fatores específicos como o frio extremo e problemas de abastecimento d’água. (EU, ESDP, 1999. p. 56)

Padrão de uso e ocupação do território: configuração e tendências*

A crescente integração econômica interna à União Européia e as crescentes trocas comerciais entre estados-membros da União Européia está ocasionando um aumento continuado no transporte de passageiros e mercadorias. Em particular, o transporte de cargas europeu por rodovias entre 1970 e 1996 claramente aumentou, resultando em pressões regionais sobre assentamentos e infra-estrutura. (EU, ESDP, 1999. p. 10)

Intencionalidade no equipamento do território

Considerando as disparidades regionais de desenvolvimento existentes e os, em alguns casos, ainda contraditórios efeitos espaciais de políticas comunitárias, há diretrizes de políticas para o desenvolvimento espacial. A *European spatial development perspective – ESDP* baseia-se no objetivo de alcançar um desenvolvimento equilibrado e sustentável, particularmente por meio do fortalecimento da coesão econômica e social. Interessa, em particular, compatibilizar as demandas sociais e econômicas do desenvolvimento espacial com as funções ecológicas e culturais da área. Isso significa, portanto, contribuir para um desenvolvimento sustentável e, em uma escala mais ampla, um desenvolvimento territorial equilibrado. (EU, ESDP, 1999. p. 11)

A idéia é que a União Européia se desenvolva gradualmente, em linha com a proteção da diversidade regional, de uma União Econômica para uma União Ambiental e para uma União Social. Essa perspectiva se reflete no triângulo de objetivos que ligam a três metas fundamentais da política europeia: 1) coesão econômica e social; 2) conservação de recursos naturais e patrimônio cultural; 3) competitividade mais equilibrada do território europeu. (p. 10) Para alcançar um desenvolvimento mais equilibrado espacialmente, essas metas devem ser perseguidas simultaneamente em todas as regiões da União

Européia, enquanto suas interações devem se levadas em consideração. (EU, ESDP, 1999. p. 11)

Parte-se do pressuposto de que políticas de desenvolvimento espacial promovem o desenvolvimento sustentável da União Europeia por meio de uma estrutura espacial equilibrada. Em 1994, os Ministros responsáveis pelo planejamento espacial concordaram com as seguintes diretrizes: 1 – desenvolvimento de um sistema urbano equilibrado e policêntrico e uma nova relação urbano-rural; 2 – garantia de acesso paritário à infraestrutura e ao conhecimento; e 3 – desenvolvimento sustentável, gerenciamento prudente e proteção do patrimônio natural e cultural. Os objetivos estabelecidos na *European spatial development perspective – ESDP* devem ser buscados pelas instituições europeias e autoridades governamentais e administrativas nos níveis nacional, regional e local. (EU, ESDP, 1999. p. 11)

A ESDP promove uma visão do futuro território da União Europeia. Em seus propósitos e diretrizes, ela proporciona uma fonte de referência geral para ações com um impacto espacial, desenvolvidas por tomadores de decisão, públicos e privados. Além disso, ela deve agir como um sinal positivo para uma ampla participação pública no debate político sobre decisões no nível europeu e seu impacto sobre cidades e regiões da União Europeia. (EU, ESDP, 1999. p. 11)

3.4.2 Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

Políticas públicas

A *European spatial development perspective – ESDP* é um processo. Resulta de discussões intensivas entre os próprios Estados membros e com a Comissão Europeia sobre o desenvolvimento espacial da União Europeia. Desde a proposta inicial da formulação do documento, passando pelas primeiras opções de políticas, princípios, cenários e análises, ao fortalecimento da capacidade de trabalho cooperativo e de manutenção da sua continuidade, estiveram envolvidas gestões de diferentes presidências e representantes da Comunidade. A elaboração da primeira versão do documento foi seguida de amplo debate por toda a Europa e depois por medidas para sua implementação ou aplicação. O diálogo incluiu também países postulantes à inclusão na Comunidade. O debate incluiu amplas consultas envolvendo governos centrais, regiões e grupos sociais; e seminários sobre os temas-chave da ESDP. (EU, ESDP, 1999. p. 12)

Os objetivos políticos e opções propostos na ESDP voltam-se a guiar o desenvolvimento espacial dos Estados membros. A consideração de questões espaciais em seus estágios iniciais e a avaliação apropriada de possíveis impactos de decisões de planejamento setorial sobre o desenvolvimento de cidades e regiões é um processo continuado. Como no caso de outros documentos, planos e programas voltados para promover ainda mais o desenvolvimento espacial, a *European spatial development perspective – ESDP* deve periodicamente passar por revisões. Eventos políticos como a inclusão de novos Estados membros e a intensificação do diálogo com países do Mediterrâneo podem ter grande influência no desenvolvimento espacial europeu. A ideia é dar continuidade às discussões sobre a orientação futura da política de desenvolvimento espacial na Europa. (EU, ESDP, 1999. p. 12)

Mecanismos e instrumentos institucionais e legais: descrição e avaliação

Sucessivos tratados, como o Single European Act, Maastricht, e Amsterdam, levaram a que políticas setoriais com significado sobre o território da União Européia tivessem uma influência mais forte na elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento espacial - nacionais e regionais – e, portanto, no desenvolvimento espacial da União Européia. “Impacto espacial” ou “regionalmente significativo” quer dizer, nesse contexto, que as medidas da Comunidade modificam a estrutura espacial e os potenciais na economia e na sociedade, alterando, daí, padrões de uso do solo e paisagens. Além disso, essas medidas podem influenciar a posição competitiva ou a significância espacial de uma cidade ou região dentro do sistema econômico e do padrão de assentamento europeu. Os seguintes são os mais importantes títulos (temas?) de tratados que proporcionam à Comissão Européia bases para ação com implicações sobre o desenvolvimento espacial na União Européia: 1) *Community Competition Policy* (Política de Competição da Comunidade); 2) *Trans-European Networks – TEM* (Redes Transeuropeias); 3) *Structural Funds* (Fundos Estruturais); 4) *Common Agriculture Policy* (Política Agrícola Comum); 5); *Environmental Policy* (Política Ambiental); 6) *Research, Technology and Development – RTD* (Pesquisa, Tecnologia e Desenvolvimento); e 7) *Loan Activities of the European Investment Bank* (Atividades de Empréstimos do Banco Europeu de Investimentos). (EU, ESDP, 1999. p. 12)

Community Competition Policy (Política de Competição da Comunidade)

A política de competição é o agente-chave na integração de mercados individuais nacionais em um mercado comum europeu. Uma série de regras foi estabelecida no nível da Comunidade. Elas servem para evitar cartéis e abusos por empresas dominantes no mercado, para controlar fusões e aquisições de empresas e para proporcionar um quadro de referência para ajudas estatais. Medidas competitivas têm efeitos na distribuição geográfica de atividades e nos padrões de troca pelo UE. Existe a necessidade do equilíbrio entre competição e interesses gerais. A política de ajuda estatal da Comunidade é centrada no princípio que a ajuda estatal é muitas vezes impossível com livre mercado. Nesse sentido, a Comunidade têm se concentrado em ajudar regiões fracas em suas eventuais deficiências. (EU, ESDP, 1999. p. 14)

Trans-European Networks – TEM (Redes Transeuropeias)

O Tratado do União Européia obriga a Comunidade a contribuir para a organização e desenvolvimento de *Trans-European Networks – TEM* (Redes Transeuropeias) nas áreas de infra-estrutura de transportes, telecomunicações e oferta de energia. Tem como objetivo um melhor funcionamento do Mercado Comum assim como fortalecer a coesão econômica e social. Os investimentos são concentrados no funcionamento sustentável do sistema de transporte. É evidente a necessidade de exploração de novos meios de transporte – marítimo, fluvial e aéreo – assim como o incentivo ao transporte coletivo, tanto no sentido de dinamizar regiões como meio de poupar recursos naturais. (EU, ESDP, 1999. p. 14)

Structural Funds (Fundos Estruturais)

Os Fundos Estruturais e o European Regional Development Fund – ERDF (Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu) em particular, seguem o objetivo de coesão econômica e social (medida pelos indicadores macroeconômicos tradicionais). De acordo com o Primeiro Relatório Econômico e de Coesão Social, as disparidades entre os países membros tendem a diminuir, ao mesmo tempo em que a concentração das atividades econômicas acontece, demonstrando uma falta de coordenação espacial para a qual o Fundo têm prestado especial atenção. (EU, ESDP, 1999. p. 16)

Common Agriculture Policy (Política Agrícola Comum)

A Política Agrícola Comum é desenhada primariamente setor por setor para melhorar a produtividade da agricultura. Após a reforma de 1992, assistência financeira era oferecida em troca de deixar sem uso terras agriculturáveis. De acordo com estudos, a agricultura está diretamente relacionada com o campo, seu específico ambiente, cultura e condições sócio-econômicas e apenas em parte relacionadas ao tipo de produção ou mercados organizados. A especialização e concentração da produção agrícola têm efeito negativo no desenvolvimento espacial da terra. (EU, ESDP, 1999. p. 16)

Environmental Policy (Política Ambiental)

O Tratado de Amsterdam sublinhou a importância de questões ambientais e a necessidade de integrar requisitos de proteção ambiental na implementação de políticas e atividades da Comunidade, com particular atenção ao desenvolvimento sustentável. As tarefas da política ambiental da Comunidade contém provisões que colocam particular ênfase em ligações com o desenvolvimento espacial e, especificamente, no uso da terra. Um exemplo é a designação por toda a Comunidade, de áreas protegidas, como no caso do “Natura 2000”. A Comunidade, através dos anos, dá especial atenção à legislação concernente ao desenvolvimento de áreas urbanas. As políticas ambientais são fatores importantes, e os Estados Membros podem vir a sofrer implicações não somente ecológicas como econômicas. (EU, ESDP, 1999. p. 16)

Loan Activities of the European Investment Bank - EIB (Atividades de Empréstimos do Banco Europeu de Investimentos)

Em anos recentes, a Comunidade tem conduzido esquemas crescentemente fora de seu orçamento na forma de empréstimos por meio de uma variedade de instituições da União Européia. O Banco Europeu de Investimentos desempenha um papel chave no processo. Com o mesmo volume financeiro, empréstimos podem alcançar um número maior de alvos do que doações. (EU, ESDP, 1999. p. 18)

Mecanismos e instrumentos de operacionalização: descrição e avaliação*

Na escala abordada, não apareceram instrumentos de operacionalização.

Mecanismos e instrumentos de gestão: descrição e avaliação*

Mecanismos e instrumentos de gestão: Escala supranacional

Research, Technology and Development – RTD (Pesquisa, Tecnologia e Desenvolvimento)

Organizado em torno de um Programa Tronco que é composto por vários programas de RTD e programas-demonstração, a política de RTD da Comunidade promove a cooperação com e entre empresas, centros de pesquisa e universidades com vistas a reforçar as fundações científicas e tecnológicas da indústria e sua competitividade no cenário mundial. Também se volta para a cooperação com terceiros países e organizações internacionais. (EU, ESDP, 1999. p. 17)

3.4.3 Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território

Desafios e recomendações

O fortalecimento de áreas estruturalmente mais fracas da União Europeia e a melhora, através de fronteiras nacionais, de condições de vida e de trabalho de áreas com níveis de desenvolvimento diferentes, representam um enorme desafio. Os objetivos de desenvolvimento, equilíbrio e proteção devem ser reconciliados. (EU, ESDP, 1999. p. 11)

Tendências em direção a mudanças no sistema urbano europeu

. A emergência de redes urbanas.

Para o desenvolvimento urbano e espacial, mudanças tecnológicas, políticas, sociais e econômicas são um grande desafio. As regiões metropolitanas e as cidades globais continuarão mantendo suas posições preeminentes. Novas funções e redes podem, contudo, vir a modificar o desenvolvimento de cidades e regiões individuais, através da cooperação com serviços, funções e instalações que podem melhorar as condições econômicas e, portanto, sua competitividade. (EU, ESDP, 1999. p. 65)

. Mudanças nas oportunidades econômicas urbanas.

A competição entre cidades e regiões por investimentos está aumentando. Muitas cidades terão que desenvolver seu potencial econômico, deixando de depender apenas de um setor, como turismo, administração pública ou funções portuárias. Mesmo cidades periféricas, que podem ter dificuldades para desenvolver sua base econômica, certamente têm condições para atrair investimentos. (EU, ESDP, 1999. p. 65)

. Expansão urbana continuada.

Como resultado do crescente número de unidades habitacionais per capita, a demanda por novas áreas residenciais continua aumentando. Em muitas regiões, essas novas áreas foram implantadas de maneira planejada e organizada, mas em outras não houve controle algum. Crescimento descontrolado resulta em aumento dos transportes privados, e em consumo de energia; torna os serviços e infra-estrutura mais caros; e têm efeito negativo na qualidade do meio ambiente e das áreas rurais. (EU, ESDP, 1999. p. 65)

. O aumento da segregação social nas cidades.

A renda e estilo de vida são determinantes quanto às necessidades habitacionais e de localização. Como as condições das cidades são sempre consideradas inadequadas para crianças, famílias com crianças procuram áreas suburbanas que possam oferecer uma melhor qualidade em relação às áreas centrais. Muitas famílias de classe média alta se mudam para fora do centro, enquanto famílias mais pobres instalam-se nos centros e em área de habitação popular. (EU, ESDP, 1999. p. 65)

. Melhoramentos na qualidade do ambiente urbano.

Apesar da introdução de medidas de combate aos problemas ambientais, como poluição do ar, da água, sonora, congestionamentos, produção de lixo e consumo excessivo de água, ainda são necessários investimentos adicionais. As medidas de desenvolvimento urbano muitas vezes desfazem relações históricas, que podem influenciar não apenas a qualidade de vida dos habitantes como as relações econômicas concernentes à perda de atratividade da região, de empregos e de recursos financeiros municipais. (EU, ESDP, 1999. p. 66)

A mudança no papel e função da área rural

. O aumento da interdependência de áreas urbanas e rurais.

O futuro das áreas rurais se relaciona cada vez mais com sua urbanização. Cidades e municípios são parte integrante do desenvolvimento rural e podem implementar parcerias com sucesso. Contudo, o impulso de urbanização em áreas rurais de baixa densidade populacional traz efeitos negativos de poluição do solo e água, fragmentação de terras e perda de características rurais. Por outro lado, atividades rurais tradicionais necessitam de espaços abertos para agricultura extensiva, florestas e conservação natural. A chave para um bom desenvolvimento espacial é o equilíbrio entre desenvolvimento urbano e a preservação de espaços abertos. Áreas rurais se beneficiam de atividades culturais urbanas, enquanto áreas urbanas se beneficiam com o lazer e atividades rurais. Cidade e campo são, portanto, parceiras, não competidoras. (EU, ESDP, 1999. p. 66)

. Diferentes linhas de desenvolvimento em áreas rurais.

As áreas rurais também contribuem para a diversidade cultural, natural e topográfica da União Européia, não possuindo apenas um papel de supridora de alimentos. Na busca de resultados para o desenvolvimento espacial europeu, as áreas rurais têm um papel descentralizador de longo prazo. Contudo, torna-se necessário o acesso ao conhecimento e infra-estrutura em áreas rurais, com o intuito de torná-las economicamente atrativas. (EU, ESDP, 1999. p. 66)

. Mudanças na agricultura e no desenvolvimento florestal; conseqüências para a agricultura e o uso da terra.

A reforma gradual na agricultura européia em face da liberalização, de cortes em gastos públicos e de considerações ambientais continuará. De acordo com estimativas, entre 30% e 80% de terras agricultáveis poderiam ser deixadas sem uso. A agricultura permanecerá como motor do desenvolvimento regional em várias regiões. (EU, ESDP, 1999. p. 67)

Tendências na estrutura e dinâmica territorial

. Problemas de fronteiras e integração de redes.

Apesar das políticas de transporte do Mercado Comum terem reduzido o impacto nas fronteiras, a própria presença dessas fronteiras evidencia a inadequação de serviços de transporte entre países. As dificuldades variam de fronteiras naturais a problemas técnicos – as técnicas ferroviárias de construção variam entre os países. A necessidade de padronização de sistemas e de preços competitivos, ainda que custosos de serem instalados, são pré-requisitos para um desenvolvimento transnacional eficiente e coerente. (EU, ESDP, 1999. p. 69)

. Fluxos de transporte e congestão continuados.

O crescente volume de tráfego de passageiros é um grande problema para a política de transporte européia. Com as novas entradas em 1994 e a recente abertura aos países do Leste Europeu, o problema é ainda mais evidente. Como a maioria dos transportes apenas percorre pequenas distâncias, rodovias são as vias mais importantes. Quanto maior a distância a ser percorrida, mais outras formas de transporte se tornam em alternativas. (EU, ESDP, 1999. p. 69)

. Acessibilidade inadequada na União Européia.

O bom acesso às regiões promove não apenas sua competitividade, mas a da Europa como um todo. A falha de acesso às áreas pobres pode inviabilizar possíveis investimentos. Os países do Leste Europeu requererão novas medidas junto à Comunidade, já que a situação atual reflete as políticas de fronteiras antes vigentes. É

imprescindível que falhas na rede de transportes sejam corrigidas e que conexões entre as cidades sejam reestabelecidas. (EU, ESDP, 1999. p. 69)

. Concentração e corredores de desenvolvimento.

Redes de infra-estrutura sempre têm o efeito de fortalecer as funções de centros industriais. Redes muito grandes tendem a se centralizar, pois os investidores não têm segurança para investir em áreas mais pobres. Por esta razão, os corredores de investimentos são cada vez mais comuns na Europa. Em geral transnacionais, tais corredores requerem um planejamento espacial além de políticas nacionais. As conexões com outros continentes estão basicamente concentradas em áreas centrais da Europa. A tendência é o aumento de vôos internacionais, apesar da já alta congestão do espaço aéreo. (EU, ESDP, 1999. p. 70)

. Disparidades na difusão da inovação e do conhecimento.

A telemática, combinação de tecnologia de rádio e televisão pode resultar em oportunidades para áreas remotas desenvolverem seu conhecimento e, futuramente, promover uma integração e promoção das cidades européias. (EU, ESDP, 1999. p. 71)

Patrimônio cultural e natural

. Perda de diversidade biológica e áreas naturais.

A Europa ainda é considerada possuidora de riquezas naturais e da vida silvestre, apesar da degradação a que estas têm sido sujeitadas. Nas últimas décadas, organismos internacionais alertaram para o risco de perda da diversidade biológica de diversas maneiras:

- a) definindo áreas de proteção ambiental;
- b) compra de áreas para preservação ambiental pelo governo ou ONG's
- c) dando assistência à iniciativa privada estabelecendo parcerias. (EU, ESDP, 1999. p. 72)

. Risco aos recursos hídricos.

A poluição e o uso abusivo da água tanto da superfície quanto do subsolo é um problema por toda Europa, agravado pela política agrícola adotada. Em algumas regiões, rigoroso controle de uso de água foram adotadas com sucesso, porém ainda existem regiões em estado crítico. (EU, ESDP, 1999. p. 73)

. Pressões continuadas sobre as paisagens culturais.

As maneiras como povos locais utilizaram a terra e o ambiente resultaram em uma rica diversidade de paisagens. Elas ajudam a definir a identidade das diferentes regiões, e são um importante elemento de patrimônio cultural que não têm valor apenas histórico, estético ou de biodiversidade; são economicamente importantes. Uma paisagem diversificada pode ser aproveitada para promover o desenvolvimento de determinada área, atraindo indústrias, turismo ou outros investimentos. Em algumas áreas, a tendência de marginalização de paisagens é evidente e influenciada pela expansão das cidades. (EU, ESDP, 1999. p. 74)

. Pressões continuadas sobre o patrimônio cultural.

O patrimônio cultural europeu é diverso. Relaciona-se com objetos, monumentos, prédios, sítios arqueológicos e cidades históricas, e tem valor econômico, estético e histórico. A qualidade e diversidade desse patrimônio é de extrema importância para a UE, a Europa e para o mundo todo. O valor econômico agregado a esse patrimônio cultural não

se restringe ao turismo, mas também refere-se à habilidade de atrair investimentos. (EU, ESDP, 1999. p. 75)

3.4.4 Síntese da experiência da União Européia

Condicionantes econômicos, sociais e políticos e naturais

Com mais de 370 milhões de habitantes, em uma área de 3,2 milhões de quilômetros quadrados, com um Produto Interno Bruto – PIB (GDP) de 3,8 trilhões de Euros (ECU), a União Européia é uma das maiores e economicamente mais fortes regiões do mundo.⁷⁹ A região, no entanto, apresenta sérios desequilíbrios econômicos que impedem um desenvolvimento espacial harmonioso e sustentável. (EU, ESDP, 1999. p. 8) Enquanto as diferenças de poder econômico entre regiões “prósperas” e regiões “pobres” estão diminuindo um pouco, as disparidades regionais dentro dos países membros estão aumentando. (EU, ESDP, 1999. p. 9) O traço territorial característico da União Européia (EU) é a sua variedade cultural, concentrada em uma área relativamente limitada. (EU, ESDP, 1999. p. 7)

Desde que foi estabelecida a União Econômica e Monetária Européia em 1999, a integração do conjunto de países obteve avanços consideráveis. Com uma crescente integração econômica e social, as fronteiras internas estão crescentemente perdendo seu caráter separador, enquanto estão surgindo relações e interdependências mais intensas entre cidades e regiões dos Estados membros. (EU, ESDP, 1999. p. 7) Para permitir a adequada complementaridade de projetos de desenvolvimento de diferentes Estados membros, são precisos objetivos de desenvolvimento espacial comuns. Assim, políticas nacionais de desenvolvimento espacial dos Estados membros e políticas setoriais da União Européia necessitam linhas de ação claras e transcendentais ao espaço. Essas linhas são propostas no documento *European spatial development perspective – ESDP* (Perspectiva européia de desenvolvimento espacial), elaborado pelos Estados membros, em colaboração com a Comissão Européia. (EU, ESDP, 1999. p. 7)

Com a ESDP os Estados-membros, em cooperação com a Comissão Européia, pretendem manter a variedade e alcançar um desenvolvimento sustentável e mais equilibrado regionalmente. Esta posição é apoiada pelo Parlamento Europeu, pelo Comitê das Regiões e pelo Comitê Econômico e Social. A ESDP, como um documento legalmente não impositivo, é uma referência para melhor cooperação entre políticas setoriais da União Européia com significativos impactos espaciais; e entre Estados membros, suas regiões e cidades. (EU, ESDP, 1999. p. 11)

A característica física da União Européia é sua “forma peninsular”, nas franjas ocidentais do continente eurasiático. Vários de seus Estados membros são ilhas ou penínsulas. Apesar da proximidade e afinidade com o mar, a acessibilidade por terra de praticamente todas as regiões é uma característica da União Européia, graças a suas características naturais. (EU, ESDP, 1999. p. 55) As diferentes condições climáticas nas subáreas da União Européia constituem fronteiras naturais e formam outro importante fator para o desenvolvimento espacial da região. (EU, ESDP, 1999. p. 56)

Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

⁷⁹ Dados anteriores a 1999.

A *European spatial development perspective – ESDP* é mais do que um documento; é um processo continuado de planeamento técnico e político que apóia e promove com eficácia o ordenamento territorial. Resulta de discussões intensivas entre os próprios Estados membros e com a Comissão Europeia sobre o desenvolvimento espacial da União Europeia. (EU, ESDP, 1999. p. 12) Como no caso de outros documentos, planos e programas voltados para promover ainda mais o desenvolvimento espacial, a *European spatial development perspective – ESDP* deve periodicamente passar por revisões. (EU, ESDP, 1999. p. 12)

Sucessivos tratados, como o Single European Act, Maastricht, e Amsterdam, levaram a que políticas setoriais com significado sobre o território da União Europeia tivessem uma influência mais forte na elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento espacial - nacionais e regionais – e, portanto, no desenvolvimento espacial da União Europeia. (EU, ESDP, 1999. p. 12) entre essas políticas, como mecanismos e instrumentos institucionais estão : *Community Competition Policy* (Política de Competição da Comunidade); *Trans-European Networks – TEM* (Redes Transeuropeias); *Structural Funds* (Fundos Estruturais); *Common Agriculture Policy* (Política Agrícola Comum); *Environmental Policy* (Política Ambiental); e *Loan Activities of the European Investment Bank – EIB* (Atividades de Empréstimos do Banco Europeu de Investimentos). Foi identificado o seguinte instrumento de gestão: *Research, Technology and Development – RTD* (Pesquisa, Tecnologia e Desenvolvimento)

Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território e limitações

O fortalecimento de áreas estruturalmente mais fracas da União Europeia e a melhora, através de fronteiras nacionais, de condições de vida e de trabalho de áreas com níveis de desenvolvimento diferentes, representam um enorme desafio. Os objetivos de desenvolvimento, equilíbrio e proteção devem ser reconciliados. (EU, ESDP, 1999. p. 11) Identificam-se os seguintes desafios: Mudanças nas oportunidades econômicas urbanas. (EU, ESDP, 1999. p. 65); O aumento da segregação social nas cidades. (EU, ESDP, 1999. p. 65); Melhoramentos na qualidade do ambiente urbano. (EU, ESDP, 1999. p. 66); Perda de diversidade biológica e áreas naturais. (EU, ESDP, 1999. p. 72); Risco aos recursos hídricos. (EU, ESDP, 1999. p. 73); Expansão urbana continuada. (EU, ESDP, 1999. p. 65); Pressões continuadas sobre as paisagens culturais. (EU, ESDP, 1999. p. 74); Pressões continuadas sobre o patrimônio cultural. (EU, ESDP, 1999. p. 75); O aumento da interdependência de áreas urbanas e rurais. (EU, ESDP, 1999. p. 66); Diferentes linhas de desenvolvimento em áreas rurais. (EU, ESDP, 1999. p. 66); Mudanças em agricultura e desenvolvimento florestal; consequências para a agricultura e o uso da terra. (EU, ESDP, 1999. p. 67)

Entre as tendências na estrutura e dinâmica territorial estão: Problemas de fronteiras e integração de redes. (EU, ESDP, 1999. p. 69); Fluxos de transporte e congestão continuados. (EU, ESDP, 1999. p. 69); Acessibilidade inadequada na União Europeia. (EU, ESDP, 1999. p. 69); Concentração e corredores de desenvolvimento. (EU, ESDP, 1999. p. 70); Disparidades na difusão da inovação e do conhecimento. (EU, ESDP, 1999. p. 71); e A emergência de redes urbanas. (EU, ESDP, 1999. p. 64)

Na União Europeia, as diretrizes de ordenamento territorial são pactuadas entre os diferentes Estados-membros e revisadas periodicamente. As articulações são

eminentemente políticas, refletindo objetivos econômicos potencialmente conflitantes entre os diferentes países. A implementação das políticas tende, portanto, a depender da construção de espaços de governança que reflitam interesses comuns.

3.4.5 Referências bibliográficas: União Européia

EUROPEAN COMMISSION. **European spatial development perspective - ESDP**; Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union. Luxembourg: European Commission, Committee on Spatial Development, 1999. 87 p. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/themes/spatial_en.htm> Acesso em 20/01/2006.

Segue a Parte 3: Quadros esquemáticos e referências, que inclui a Matriz Analítica, a Matriz Estratégica e os Anexos..

1 MATRIZ ANALÍTICA

1.1 Quadros-síntese de instrumentos: Experiências nacionais

1.1.1 Quadros-síntese de instrumentos: Experiências nacionais do período desenvolvimentista (1956-1985)

1.1.1.1 Mecanismos e instrumentos institucionais: experiências nacionais do período desenvolvimentista (1956-1985)

Mecanismos e instrumentos institucionais		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
<p>Escala nacional</p> <p>Planejamento centralizador- (princípio da racionalidade técnico-burucrática estatal)</p> <p>Criação do Conselho de Desenvolvimento (Plano de Metas) – ligado diretamente ao Presidente da República.</p> <p>Programa de Integração Nacional –PIN (1970)</p> <p>Criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente-SEMA, vinculada ao Ministério do Interior (1973).</p> <p>Criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico – CDE (II PND / 1974)</p> <p>Lei 6803/80 - estabelece diretrizes para o zoneamento industrial e exige medidas de controle da poluição ambiental.</p> <p>Lei 6938/81 – cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA e o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. estabelece a</p>	<p>Escala nacional</p> <p>Criação do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDE, (1952)</p> <p>Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal atuando como agentes financeiros do Estado</p> <p>Fundos especiais de créditos (Plano de Metas)</p> <p>Projetos específicos de financiamento de máquinas e insumos para o setor secundário, especialmente as indústrias automobilísticas e siderúrgicas (Plano de Metas).</p> <p>Institucionalização dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (1969) – mesma duração mandato presidencial / aprovação pelo Congresso / encaminhamento conjunto com Lei orçamentária.</p> <p>Linhas de créditos especiais para o financiamento dos setores industriais de</p>	

<p>obrigatoriedade de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores e a exigência de elaboração de Estudos de Impacto Ambiental – EIA/RIMA para tipos específicos de empreendimentos</p>	<p>insumos básicos e bens de capital (I e II PNDs)</p> <p>Criação do Programa Nacional do Alcool - Proálcool (1975)</p> <p>Escala macrorregional ou estadual (provincial)</p> <p>Criação da SUDENE Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (1959).</p> <p>I Plano de Desenvolvimento Amazônico – PDAM I (1973)</p> <p>II Plano de Desenvolvimento Amazônico – PDAM II (1975) / Poloamazônia - Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (15 pólos de desenvolvimento econômico na Amazônia)</p> <p>III Plano de Desenvolvimento Amazônico III (1980-84) Polonoroeste- Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil Programa Grande Carajás – PCG</p>	
---	--	--

1.1.1.2 Mecanismos e instrumentos de gestão: experiências nacionais do período desenvolvimentista (1956-1985)

Mecanismos e instrumentos de gestão		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
	<p>Escala urbana</p> <p>Criação das primeiras Regiões Metropolitanas – RM (1973)</p>	

1.1.1.3 Mecanismos e instrumentos de operacionalização: experiências nacionais do período desenvolvimentista (1956-1985)

Mecanismos e instrumentos operacionais		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
<p>Escala nacional</p> <p>Descentralização territorial de investimentos em pólos de desenvolvimento regionais para conter a pressão urbana sobre o eixo Rio-São Paulo e reforçar as metrópoles regionais e as cidades de porte médio.</p> <p>Escala macrorregional ou estadual (provincial)</p> <p>Implantação de Pólos de crescimento na Amazônia de acordo com a teoria de Perroux.</p>	<p>Escala nacional</p> <p>Crédito internacional para financiamento de projetos e obras do I e II PND.</p> <p>Escala macrorregional ou estadual (provincial)</p> <p>Implantação de projetos de colonização agropecuária (Incra), visando ocupação da Amazônia.</p> <p>A implantação pelo Estado de uma “malha programada” (BECKER,) formada por uma rede de estradas, cidades, energia e telecomunicações criando a infra-estrutura necessária para instalação de Grandes Projetos na Amazônia</p>	

1.1.2 Quadros-síntese de instrumentos: Experiências nacionais do período do Estado Reformado (1986-2003)

1.1.2.1 Mecanismos e instrumentos institucionais: experiências nacionais do Estado Reformado (1986-2003)

Mecanismos e instrumentos institucionais		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
<p>Escala nacional</p> <p>A Constituição Federal de 1988 estabelece que Planos Nacionais, Regionais, Setoriais e de Ordenamento Territorial devem se ajustar ao PPA.</p> <p>Lei 9.276/96 - estabelece a integração dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento na trilogia PPA – LDO-LOA - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais.</p> <p>Criação do Ibama- Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (1989).</p> <p>Criação da Semam – Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, a qual se subordinou o Ibama (1990).</p> <p>Criação do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal – MMA (1993).</p> <p>Lei 9605/98 (Lei de Crimes Ambientais) - aumentou o rigor das punições por danos ambientais e deu mais poderes aos agentes de fiscalização.</p>		

1.1.2.2 Mecanismos e instrumentos de gestão: experiências nacionais do Estado Reformado (1986-2003)

Mecanismos e instrumentos de gestão		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos

1.1.2.3 Mecanismos e instrumentos de operacionalização: experiências nacionais do Estado Reformado (1986-2003)

Mecanismos e instrumentos operacionais		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
	<p>Escala nacional</p> <p>Proposição dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – Enids (1998) com o objetivo de estimular “a formulação de uma estratégia de desenvolvimento que incorpore a dimensão espacial como variável endógena, indo além das políticas regionais de natureza compensatória” (ABLAS, 2003, p. 196)</p> <p>O PPA 1996/1999, “Brasil em Ação” pressupõe o estabelecimento de parcerias para execução dos seus projetos. Um nível de parceria é estabelecido no nível governamental, entre a União, os Estados e os municípios. O outro é a parceria entre o setor público e o setor privado.</p> <p>Nos PPAs do período do Estado Reformado, o governo não mais define metas fixas e se põe a executá-las diretamente.</p> <p>Os investimentos estratégicos são mapeados, sinalizando aos agentes econômicos oportunidades de inversões.</p>	

1.2 Quadros-síntese de instrumentos: Experiências internacionais

1.2.1 Quadros de instrumentos México

1.2.1.1 Mecanismos e instrumentos institucionais: México

Mecanismos e instrumentos institucionais		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
<p>Escala nacional</p> <p>Política de Descentralização</p> <p>Revisão e adequação da normatividade Federal, estadual e local sobre Ordenamento Territorial</p>	<p>Escala nacional</p> <p>Criação da Secretaria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional</p> <p>Criação da Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano e Ordenamento Territorial e da Direção Geral de Ordenamento Territorial no SEDESOL*</p> <p>Criação da Direção Geral de Solos e Reserva Territorial no SEDESOL</p> <p>Criação da Secretaria de Representação para o desenvolvimento dos Povos Indígenas</p> <p>Criação e operação do Fundo Nacional para o Ordenamento Territorial</p> <p>Criação do Fundo para a Política Nacional de Solos e Reserva Territorial</p> <p>Criação de linha de crédito para projetos de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos</p> <p>Escala regional</p> <p>Criação dos Fundos de Crédito Regional para projetos interestaduais</p> <p>Escala supranacional</p>	

	<p>Plano Puebla – Panamá</p> <p>Escala micro-regional</p> <p>Criação dos Centros Comunitários Estratégicos para implementação da Estratégia de Micro-regiões</p>	
--	---	--

* SEDESOL: Secretaria de Desenvolvimento Social

1.2.1.2 Mecanismos e instrumentos de gestão: México

Mecanismos e instrumentos de gestão		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
	<p>Escala nacional</p> <p>Implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano e de Ordenação do Território (PNDU-OT) 2001-2006</p> <p>Formulação da Política Nacional de Solos e Reserva Territorial</p> <p>Criação do Programa de Desenvolvimento Empresarial PDE 2001-2006</p> <p>Escala regional</p> <p>Implementação de projetos de infraestrutura, equipamento e serviços urbanos regionais</p>	<p>Escala nacional</p> <p>Formulação de um acordo nacional para o ordenamento territorial</p> <p>Harmonização do planejamento nacional e estadual</p>

1.2.1.3 Mecanismos e instrumentos de operacionalização: México

Mecanismos e instrumentos operacionais		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
	<p>Escala nacional</p> <p>Estabelecimento de parecerias e de coordenação entre níveis de governo e setor privado na Secretaria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional</p> <p>Escala regional</p> <p>Criação do Conselho de Promoção Regional</p> <p>Canalização e inclusão de recursos públicos acordados no Conselho de Promoção Regional no orçamento federal</p> <p>Escala micro-regional</p> <p>Criação da Estratégia de Micro-regiões</p>	<p>Escala nacional</p> <p>Incorporação da visão regional no Plano de Desenvolvimento Nacional</p> <p>Geração e implementação de um Sistema de informação e monitoramento dos programas e projetos de Ordenamento Territorial</p> <p>Escala regional</p> <p>Promoção de projetos interestaduais</p>

1.2.2 Quadros de instrumentos Canadá

1.2.2.1 Mecanismos e instrumentos institucionais: Canadá

Mecanismos e instrumentos institucionais		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
<p>Escala nacional</p> <p>Compatibilização das agências com necessidades regionais e com políticas horizontais federais</p>	<p>Escala nacional</p> <p>Pagamentos de equalização (1957)</p> <p>Departamento de Expansão Industrial Regional (DRIE)</p> <p>Ministério de Estado para o Desenvolvimento Econômico e Regional (1982)</p> <p>Departamento de Indústria, Ciência e Tecnologia (1986)</p> <p>Criação de quatro agências federais de desenvolvimento regional (1986):</p> <p>Atlantic Canada Opportunity Agency (ACOA)</p> <p>Federal Economic Development Initiative (FedNor)</p> <p>Canada Economic Development (CED)</p> <p>Western Economic Diversification (WED)</p> <p>Agência para Assuntos Indígenas e do Norte (INAC)</p> <p>Escala macrorregional ou estadual (provincial)</p> <p>Fundo de Inovações para as Províncias Atlânticas</p> <p>Incentivos fiscais e aceleração de depreciações</p>	

<p>Escala urbana</p> <p>Competência complementar da União em assuntos municipais</p>	<p>Corporações para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais</p> <p>Devolução de responsabilidades aos governos dos Territórios</p> <p>Escala metropolitana</p> <p>Consórcios municipais em aglomerações urbanas</p> <p>Áreas rurais</p> <p>Secretaria Rural e a Parceria Rural Canadense</p>	
---	---	--

1.2.2.2 Mecanismos e instrumentos de gestão: Canadá

Mecanismos e instrumentos de gestão		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
	<p>Escala macrorregional ou estadual (provincial)</p> <p>Iniciativa para o Jovem Empreendedor</p> <p>Programas de transferência de tecnologia e pesquisa e desenvolvimento</p> <p>Reunindo Forças – Plano de Ação Indígena Canadense</p> <p>Escala urbana</p> <p>Iniciativa Nacional para os Sem-teto</p> <p>Programa Infra-estrutura Canadá</p> <p>Acordos de Desenvolvimento Urbano no Oeste</p> <p>Áreas rurais</p> <p>Programa para o Futuro das Comunidades Rurais</p> <p>Programa de Acesso Comunitário</p> <p>Comunidades Inteligentes</p> <p>Programa Infra-estrutura Canadá</p>	

1.2.2.3 Mecanismos e instrumentos de operacionalização: Canadá

Mecanismos e instrumentos de operacionalização		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
	<p>Escala nacional</p> <p>Cooperação entre a esfera provincial e a local</p> <p>Acordos de parcerias para o desenvolvimento econômico</p> <p>Escala macrorregional ou estadual (provincial)</p> <p>Arranjos produtivos locais</p> <p>Reestruturação empresarial</p> <p>Planos de trabalho comuns entre Províncias</p> <p>Iniciativas estratégicas e parcerias</p> <p>Combinação de políticas de investimento e apoio a regiões estagnadas.</p> <p>Apoio a investimentos e parcerias para desenvolvimento local e infra-estrutura econômica</p> <p>Apoio indireto à expansão da base econômica</p> <p>Escala urbana</p> <p>Envolvimento federal descentralizado em áreas urbanas</p> <p>Áreas rurais</p> <p>Lente Rural</p>	<p>Escala macrorregional ou estadual (provincial)</p> <p>Disseminação de informações para firmas locais</p>

1.2.3 Quadros de instrumentos França

1.2.3.1 Mecanismos e instrumentos institucionais: França

Mecanismos e instrumentos Institucionais		
Coercitivos	Incentivos	Persuasivos
<p><u>Estado centralizado</u></p> <p>Escala nacional Criação das Circunscrições administrativas de ações Regionais (novo recorte territorial)</p> <p>Instauração dos “Préfets” de Région et de départements (desconcentração da administração central para implementação das ações e planificação)</p>	<p>Escala nacional Criação do Comitê Interministerial de Ordenamento do Território (Tomada de decisão e articulação transversal dentro do Governo)</p> <p>Criação da Delegacia para o Ordenamento do território e Ação Regional (implementação das decisões do Governo)</p> <p>Criação dos Comissariados para a renovação Rural (apoio técnico ao nível local)</p> <p>Criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social para financiar o desenvolvimento regional, a descentralização das actividades e a reconversão industrial</p> <p>Criação de um mecanismo de incentivo fiscal para a descentralização das actividades e implantações do setor privado</p> <p>Criação de um Fundo de Intervenção para o Ordenamento do Território</p> <p>Criação de um Fundo de Ajuda para a Descentralização (de actividades)</p> <p>Escala regional Criação das Comissões Regionais de</p>	

	Desenvolvimento Econômico (consultiva)	
<p>Descentralização e nova governança</p> <p>Escala nacional Lei de descentralização</p> <p>Criação de um nível novo de colectividade local a Região</p> <p>Lei de Orientação para o Ordenamento e o Desenvolvimento Sustentável do Território (política de descentralização administrativa)</p>	<p>Escala nacional NB : Evolução do nome do Comitê interministerial de Ordenamento do Território: - Comitê interministerial de Ordenamento e desenvolvimento dos Territórios (evolução do Território nacional a escala dos territórios), - Comitê interministerial de Ordenamento e desenvolvimento dos Territórios muda de nome para o Comitê Interministerial para o ordenamento e a competitividade dos Territórios (competitividade no quadro Europeu e internacional)</p> <p>Introdução de um principio de subsidiariedade vertical</p> <p>Criação do Conselho nacional para o ordenamento e o desenvolvimento do território (consulta e avaliação)</p> <p>Criação da Delegacia para o ordenamento territorial na Câmara dos deputados (consulta avaliação e propostas)</p> <p>Criação da Delegacia para o ordenamento e o desenvolvimento sustentável do território do Senado (consulta, avaliação e proposta)</p> <p>Criação do Conselho</p>	<p>Escala nacional Criação de um observatório dos Territórios (monitoramento das evoluções e dos impactos das políticas publicas ao nível dos territórios)</p>

<p>Escala regional Transferência do executivo Regional e départemental dos serviços desconcentrados do estado aos eleitos locais</p>	<p>nacional da montanha</p> <p>Criação do Fundo de desenvolvimento e de Ordenamento Rural</p> <p>Criação do Subsídio para o ordenamento territorial</p> <p>Escala regional Criação dos Comitê Económico e Social Regionais (consulta)</p> <p>Criação das conferências regionais de ordenamento do território (consultiva local)</p> <p>Criação do quadro jurídico para fomentar a colaboração entre os municípios e a auto organização dos territórios rurais e urbanos</p>	<p>Escala regional Criação de observatórios regionais dos Territórios</p>
---	--	--

1.2.3.2 Mecanismos e instrumentos de gestão: França

Mecanismos e instrumentos de gestão		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
<p>Estado centralizador</p> <p>Escala nacional</p> <p>Primeiro Plano Nacional de Ordenamento Territorial (1962-1965)</p> <p>Integração dos objetivos de ordenamento territorial na programação orçamentaria do Estado</p> <p>Definição de um plano de descentralização das actividades económicas</p> <p>Escala regional</p> <p>Criação de um novo recorte territorial, as Regiões económicas de Programas e definição dos programas de ações regionais</p>	<p>Escala nacional</p> <p>Criação de uma Comissão nacional para o Ordenamento do Território (prospectiva)</p> <p>Escala regional</p> <p>Criação dos Organismos de Pesquisas para as Áreas Metropolitanas (elaboração de planos regionais urbanas para consulta dos eleitos locais, apoio técnico ao nível local)</p>	<p>Escala nacional</p>
<p>Descentralização e nova governança</p> <p>Escala nacional</p> <p>Criação do plano setorial nacional</p>	<p>Escala nacional</p> <p>Formulação e implementação de uma política nacional para reforçar a competitividade dos territórios e das metrópoles</p> <p>Desenvolvimento de estruturas de prospectiva</p> <p>Escala regional e local</p> <p>Planos Regionais de</p>	

	ordenamento Territorial (pactuação Estado-Região)	
--	--	--

1.2.3.3 Mecanismos e instrumentos de operacionalização: França

Mecanismos e instrumentos operacionais		
Coercitivos	Incentivos	Persuasivos
<p>Estado centralizado</p> <p>Escala nacional Criação dos primeiros Parques Nacionais (integração preocupação ambiental)</p> <p>Criação de um procedimento de aprovação dos investimentos privados na Região Île de France</p> <p>Escala regional</p>	<p>Escala nacional Criação dos pólos de desenvolvimento</p> <p>Criação da Sociedade Central para o Equipamento do Território (1955); apoio técnico financeiro para as colectividades locais e as Sociedades de Economia Mista</p> <p>Escala regional e local</p> <p>Criação da figura de Sociedades de Economias Mistas, e de Sociedades de Desenvolvimento Regional (pactos públicos privados ao nível local)</p> <p>Criação dos primeiros Parques Naturais regionais (início da inter-municipalidade e gestão territorial integrada. Desenvolvimento sustentável)</p> <p>Primeiros contratos entre o Estado e as Municipalidades no quadro da política de cidades de médio porte (pactuação)</p> <p>Arranjos produtivos locais</p>	<p>Escala regional e local</p>
<p>Descentralização e nova governança</p>	<p>Escala nacional</p> <p>Criação de mecanismos de coordenação vertical e</p>	

	<p>horizontal</p> <p>Criação de um Orçamento Geral para a descentralização</p> <p>Criação do estatuto de Estabelecimento Público Regional (início descentralização administrativa)</p> <p>Criação de estrutura de avaliação e de monitoramento da evolução dos territórios e dos efeitos territoriais das políticas</p> <p>Escala regional e local</p> <p>Criação dos Contrat de Plan État-Régions (mecanismo de pactuação)</p> <p>Criação de um quadro legal para fomentar a criação de organização intermunicipal para uma gestão territorial local</p> <p>Criação da modalidade dos Pays (inter municipalidade e desenvolvimento rural)</p> <p>Criação da modalidade das Aglomerações e comunidades urbana (inter municipalidade urbana)</p> <p>Criação dos Pólos de competitividades (promoção de redes actividades industriais e de pesquisas de projecção internacional)</p>	
--	---	--

1.2.4 Quadros de instrumentos Itália

1.2.4.1 Mecanismos e instrumentos institucionais: Itália

Mecanismos e instrumentos institucionais		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
<p>Escala nacional</p> <p>Política de descentralização administrativa e fiscal</p>	<p>Escala regional e local</p> <p>Autonomia fiscal para regiões e municípios</p> <p>Criação de rede de unidades técnicas regionais de apoio aos organismos de planejamento</p> <p>Transferências de recursos desde o nível central para as regiões e municípios</p>	
<p>Escala regional e local</p> <p>Mecanismos de penalização e recompensa para as administrações locais segundo gestão fiscal e tributária</p> <p>Introdução de pacote tributário nas províncias e municípios</p>		

1.2.4.2 Mecanismos e instrumentos de gestão: Itália

Mecanismos e instrumentos de gestão		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
	<p>Escala nacional</p> <p>Formulação e implementação da Política de Competitividade Territorial</p> <p>Escala regional</p> <p>Plano de Desenvolvimento do Mezzogiorno</p> <p>Escala provincial</p> <p>Planos Provinciais</p> <p>Escala urbana</p> <p>Programa para a Renovação Urbana e o Desenvolvimento Espacial Sustentável PRUSST</p> <p>Escala urbano rural</p> <p>Programa de Investimento Público e Fortalecimento Institucional</p> <p>Escala local</p> <p>Planos Municipais</p>	<p>Escala nacional</p> <p>Avaliação e monitoramento de projetos</p> <p>Escala regional e local</p> <p>Promoção dos recursos endógenos (naturais, culturais) dos territórios</p>

1.2.4.3 Mecanismos e instrumentos operacionalização: Itália

Mecanismos e instrumentos operacionais		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
	<p>Escala nacional</p> <p>Criação de parcerias e mecanismos de coordenação vertical e horizontal</p> <p>Multiescalar</p> <p>Criação e promoção de mecanismos de coordenação entre níveis de governo e atores públicos e privados</p> <p>Acordo Institucional</p> <p>Acordo de Programas</p> <p>Conferência de Serviços</p> <p>Conferência de Programas</p> <p>Conferência Estado-regiões</p> <p>Conferência Estado-municípios</p> <p>Conferência Unificada Estado-regiões-municípios</p> <p>Escala local</p> <p>Pactos Territoriais</p> <p>Contrato de Programa</p> <p>Contratos de Área</p>	<p>Escala nacional</p> <p>Implementação de um sistema descentralizado de avaliação e monitoramento dos efeitos territoriais das políticas</p> <p>Multiescalar</p> <p>Criação de uma rede de avaliação e unidades técnicas de monitoramento nas administrações central e regionais</p>

1.2.5 Quadros de instrumentos União Européia

1.2.5.1 Mecanismos e instrumentos institucionais: União Européia

Mecanismos e instrumentos institucionais		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
<p>Escala supranacional</p> <p><i>Community Competition Policy</i> (Política de Competição da Comunidade)</p> <p><i>Trans-European Networks – TEM</i> (Redes Transeuropéias)</p> <p><i>Environmental Policy</i> (Política Ambiental)</p>	<p>Escala supranacional</p> <p><i>Structural Funds</i> (Fundos Estruturais)</p> <p><i>Common Agriculture Policy</i> (Política Agrícola Comum)</p> <p><i>Loan Activities of the European Investment Bank – EIB</i> (Atividades de Empréstimos do Banco Europeu de Investimentos)</p>	

1.2.5.2 Mecanismos e instrumentos de gestão: União Européia

Mecanismos e instrumentos de gestão		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
	<p><u>Escala supranacional</u></p> <p><i>Research, Technology and Development – RTD</i> (Pesquisa, Tecnologia e Desenvolvimento)</p>	

1.2.5.3 Mecanismos e instrumentos operacionalização: União Européia

Mecanismos e instrumentos de operacionalização		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
--	--	--

Segue a Matriz estratégica.

2 MATRIZ ESTRATÉGICA

1.1 Quadros-síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos institucionais

Mecanismos e instrumentos institucionais		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
<p>Escala supranacional Elaboração de uma política de competitividade dos territórios (Mercosul)</p> <p>Escala nacional Implementação de política de descentralização administrativa e fiscal</p> <p>Criação de legislação para o OT e equalização regional, urbana e municipal.</p> <p>Compatibilização e complementaridade entre níveis de governo em assuntos administrativos e fiscais</p> <p>Elaboração de uma política de competitividade dos territórios</p> <p>Continuidade e aperfeiçoamento da integração dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento (trilogia PPA-LDO-LOA) instituída pela Lei 9.276/96.</p> <p>Conclusão e efetiva implantação do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE do Território Nacional.</p> <p>Criação de novos recortes territoriais</p>	<p>Escala nacional Criação de comitê interministerial de OT (Câmara das políticas de integração nacional e desenvolvimento regional vinculada à Casa Civil da PR ?)</p> <p>Criação de espaço institucional no âmbito do legislativo para o tema de OT (criação de uma Comissão específica para OT no Congresso)</p> <p>Criação de entidades e de espaços institucionais no executivo para os temas de OT e desenvolvimento regional</p> <p>Criação de Fundos Estruturais para OT e/ou desenvolvimento regional</p> <p>Linhas de créditos especiais para o financiamento dos setores industriais de insumos básicos e bens de capital</p> <p>Reforço das políticas agrícolas orientadas a agricultura familiar e assentamento de populações periurbanas no campo</p>	

<p>Escala regional Mecanismos de penalização e recompensa para às administrações locais segundo gestão fiscal e tributária (Lei de Responsabilidade fiscal ?)</p> <p>Multiescalar Implementação da legislação relativa a consórcios públicos / articulação dos níveis administrativos municipais, estaduais e federais.</p>	<p>Ações de desenvolvimento econômico e de C & T no nível federal</p> <p>Escal regional Criação de agências e conselhos de desenvolvimento regional e de apoio ao OT. (recriação Sudene, Sudeco e Sudam)</p> <p>Criação de Comissões Regionais de Desenvolvimento Econômico</p> <p>Criação de espaços consultivos regionais de ordenamento do território</p> <p>Criação de Consórcios públicos intermunicipais</p> <p>Criação de Fundos e incentivos para o desenvolvimento regional e OT. (Fundos Constitucionais – FNO, FCO, FNE / proposição de um Fundo Nacional)</p> <p>Escala urbana Criação de políticas orientadas ao desenvolvimento das pequenas e médias cidades.</p> <p>Escala rural Criação de espaços institucionais para implementação de estratégia de desenvolvimento rural</p> <p>Multiescalar Aumento da disponibilidade de crédito para investimentos produtivos</p>	
---	--	--

1.2 Quadros-síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos de gestão

Mecanismos e instrumentos de gestão		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
<p>Escala supranacional Elaboração de planos de conectividade e densificação dos equipamentos do território (Ex: Plano Puebla-Panamá)</p> <p>Escala nacional Plano de Ordenamento Territorial</p> <p>Escala regional Planos regionais de Ordenamento Territorial</p> <p>Diretrizes regionais de Ordenamento Territorial</p> <p>Escala local Planos Municipais de Ordenamento Territorial</p> <p>Escala urbana Fortalecimento da gestão integrada das Regiões Metropolitanas -RMs com dotação orçamentária específica (Dar fiscalidade às RMs).</p> <p>Programas de renovação urbana e infra-estrutura</p>	<p>Escala nacional Programa de Desenvolvimento Empresarial</p> <p>Escala regional Projetos de infraestrutura e equipamento do território Programas de transferência de tecnologia e pesquisa e desenvolvimento</p> <p>Criação de Programa de Pesquisa, Tecnologia e Desenvolvimento (ex: RTD CE)</p> <p>Implementação de políticas de investimento orientadas às regiões estagnadas e populações vulneráveis</p>	

<p>Multiescalar Implementação de sistemas descentralizados de avaliação e monitoramento dos efeitos territoriais das políticas (ex: Observatórios dos territórios)</p> <p>Criação de redes de avaliação e unidades técnicas de monitoramento nos diferentes níveis de governo</p> <p>Avaliação e monitoramento de planos, programas e projetos com reatamento territorial</p>	<p>Escala rural Programa para melhoria da qualidade de vida e da infra-estrutura das comunidades rurais</p> <p>Multiescalar Programas para planejamento, implementação e complementação de Infra-estrutura</p> <p>Planejamento, implementação e complementação das redes de transporte e energia (ex: Redes Trans-europeias)</p>	<p>Multiescalar Promoção de planos, programas e projetos</p> <p>Promoção dos recursos endógenos (naturais, culturais) dos territórios (pode ter amplitude nacional ou regional)</p>
--	--	--

1.3 Quadros-síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos de operacionalização

Mecanismos e instrumentos operacionais		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
	<p>Escala nacional Criação de mecanismos de cooperação entre as diferentes escalas territoriais (ex: Pactos de concertação – experiência Min. Planejamento no CE e SC)</p> <p>Criação de mecanismos de coordenação vertical e horizontal intra-governamentais (ex: comissões tripartites do MMA)</p> <p>Reformulação da proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – Enids</p> <p>Criação de acordos e parcerias entre o setor público e o privado para implementação de projetos de desenvolvimento</p> <p>Criação de mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis de governo e entre atores públicos e privados</p> <p>Fortalecimento das parcerias público-privadas para execução dos projetos previstos nos Enids e PPA</p> <p>Mapeamento dos investimentos estratégicos, sinalizando aos agentes econômicos oportunidades de inversões.</p> <p>Melhorar a eficiência e transparência na utilização dos repasses de recursos federais</p>	<p>Escala nacional Incorporação da visão regional no Plano de Desenvolvimento Nacional</p>

	<p>Escala regional Criação de rede de avaliação e unidades técnicas regionais de apoio aos organismos de planejamento</p> <p>Apoio a redes de atividade industrial</p> <p>Criação de pólos de competitividade (instrumento de operacionalização da política de competitividade dos territórios)</p> <p>Criação de pólos de desenvolvimento</p> <p>Escala urbana Acordos de cooperação para o Desenvolvimento Urbano</p> <p>Escala local Arranjos produtivos locais (Tecnopolos)</p> <p>Escala rural Criação de formas de apoio técnico ao nível local (extensão rural e fortalecimento institucional)</p> <p>Multiescalar Harmonização do planejamento nacional com as outras escalas</p>	<p>Escala regional Promoção de projetos interestaduais</p> <p>Multiescalar Disseminação de informações para os diferentes setores</p>
--	---	---

Seguem os Anexos.

3 ANEXOS

ANEXO 1: Bases conceituais

O texto a seguir apresenta, de forma esquemática, conceitos que serviram como ponto de partida para o trabalho.

1 Conceitos básicos

Com o objetivo de subsidiar possíveis discussões, resgatam-se aqui alguns conceitos já apresentados na Proposta técnica ou no Anexo à proposta técnica da Abipti. Incorporam-se também sugestões de outros grupos.

1.1 Espaço:

Pode-se considerar o espaço como “... formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá.” (SANTOS, 1996, p. 51)

Em uma perspectiva da teoria social, o espaço pode ser visto ainda “... como um produto material em relação a outros produtos materiais – inclusive as pessoas – as quais se envolvem em relações sociais [historicamente] determinadas que dão ao espaço uma forma, uma função e um sentido social.” (CASTELLS, 1999, p. 435-436)

1.2 Território:

Corresponde tradicionalmente ao “... espaço destinado a uma nação e estruturado por um Estado.” (CLAVAL, 1999, p. 8)

Território associa-se à noção de soberania, poder e controle, além de conter uma dimensão simbólica, um sentido de enraizamento, uma evidência de construção compartilhada e um papel na construção das identidades sociais. (CLAVAL, 1999, p. 8-11 e 16)

A visão histórica permite considerar o território como a materialidade sobre a qual assenta uma sociedade e as transformações que advêm das relações que entre eles se estabelecem, tornando possível se falar em território usado. (SANTOS, et al, 2001)

1.3 Rede:

“Uma rede é um sistema de linhas que desenham tramas. Uma rede pode ser abstrata ou concreta, invisível ou visível. A idéia básica é considerar a rede como algo que assegura a comunicação...” (RAFFESTIN, 1993, p. 156)

As redes podem ser consideradas na perspectiva da realidade material e da dimensão social. Sob o ponto de vista da realidade material, pode-se considerar rede, como definida por N. Curien, como “toda infra-estrutura, permitindo o transporte de matéria, de energia ou de informação, e que se inscreve sobre um território onde se caracteriza pela topologia dos seus pontos de acesso ou pontos terminais, seus arcos de transmissão, seus nós de bifurcação ou comunicação”. (Cf. SANTOS, 1996, p. 209)

De um ponto de vista que abrange a dimensão social, toda “... rede é uma imagem do poder ou, mais exatamente, do poder do ou dos atores dominantes.” (RAFFESTIN, 1993, p. 157). Essa característica de apoiar atividades hierarquizadas manifesta-se não apenas nas redes de comunicação utilizadas para controlar territórios ao longo da história, mas também em suas expressões contemporâneas.

No contexto de análises de aglomerações de empresas inovadoras em distritos industriais, a rede pode ser, ainda, “a dimensão espacial de uma forma de regulação das unidades produtivas... A organização hierarquizada transforma-se numa organização em rede, construída em torno de noções de parceria, relações contratuais, flexibilidade, cooperação entre firmas.” (BENKO, 1996, p. 98)

1.4 Hierarquia de cidades globais:

“ ... um processo que conecta serviços avançados, centros produtores e mercados em uma rede global com intensidade diferente e em diferente escala, dependendo da relativa importância das atividades localizadas em cada área vis-à-vis a rede global.” (CASTELS, 1999, p. 405)

1.5 Espaço banal:

Em oposição à noção de rede, observa Santos, os recortes territoriais não integrados aos processos dinâmicos constituem o que foi denominado de espaço banal, ou o espaço de todos, uma vez que as redes representam o espaço de alguns. Na verdade os mesmos lugares e pontos que formam as redes constituem o espaço banal. Suas funcionalidades, no entanto, são diferentes, divergentes ou opostas. Daí, novas solidariedades surgem, apesar das diferenças, entre pessoas e lugares. (SANTOS, 1994, p. 16)

1.6 Gestão do território:

O conceito de gestão do território, segundo Becker, emergiu do reconhecimento das limitações do planejamento centralizado e técnico enquanto instrumento de ordenamento do território. Ultrapassando um viés meramente

administrativo e diante de progressivas articulações entre o público e o privado, “a gestão do território corresponde à prática das relações de poder necessária para dirigir, no tempo e no espaço, a coerência das múltiplas finalidades, decisões e ações.” (BECKER, 1991, p. 178)

Becker mostra ainda que, na atualidade, estão em jogo não apenas o território e o poder centralizado, mas sua expressão na escala local. A gestão do território, portanto, atua em diferentes níveis. “Ao nível nacional a gestão se refere à definição de critérios de seleção, regulação e estímulo de atividades e espaços, segundo a filosofia e a estratégia de desenvolvimento definidas pelo conjunto da sociedade nacional. Ao nível regional e local..., é prioritária para a gestão a participação da população e do saber local na formulação e na execução de estratégias, táticas e técnicas a serem utilizadas.” (BECKER, 1991, p. 179) A gestão do território, portanto, coloca em prática propostas de desenvolvimento pactuadas em diferentes escalas.

1.7 Ordenamento territorial:⁸⁰

Em uma visão estática, o ordenamento territorial pode ser considerado como um conjunto de arranjos formais, funcionais e estruturais que caracterizam o espaço apropriado por um grupo social ou uma nação.

Sob uma perspectiva histórica, o ordenamento territorial pode ser visto como um conjunto de arranjos formais, funcionais e estruturais que caracterizam o espaço apropriado por um grupo social ou uma nação, associados aos processos econômicos, sociais, políticos e ambientais que lhe deram origem.

A conceituação apresentada pelo grupo responsável pelo Relatório Técnico 1.4, no Anexo à Proposta Técnica, explicitada a seguir, introduz uma perspectiva de gestão ao processo, e traz implícita uma articulação aos padrões econômicos da economia internacional:

“O.T. definido pela União Européia em 1983 é um marco nesta discussão. Embora confuso, contém três elementos centrais: políticas públicas concertadas, “equilíbrio” regional e organização física do espaço. O objetivo maior é criar uma nova racionalidade visando maior competitividade”.

“A ótica do OT é necessariamente uma visão a partir da União, a quem cabe articular as forças e estratégias concorrentes que moldam o desenvolvimento do país, minimizando os obstáculos e maximizando os benefícios, segundo o projeto de nação eleito pela sociedade.”

⁸⁰ Para uma discussão sobre ordenamento territorial e outros conceitos afins ver Relatório do Grupo de Logística.

Parte-se do reconhecimento de que o OT é um conceito polissêmico. No entanto, na acepção proposta, contém implicitamente a idéia de organizar a ocupação, uso e transformação do território com o objetivo de satisfazer as demandas econômicas, sociais e ambientais. Implica tanto na incorporação da dimensão territorial no desenho das políticas públicas setoriais, quanto na elaboração de estratégias territoriais integradas para o desenvolvimento dos diferentes âmbitos espaciais ou escalas do país. Outros conceitos de utilidade que complementam o OT e/ou que se encontram associados aos processos territoriais são:

1.8 Desenvolvimento regional:

Ações para promover processos socioeconômicos em áreas definidas do território, que induzam ao bem estar social e à redução de desigualdades, com uma visão integradora e sustentável.

1.9 Planejamento territorial:

Conjunto de diretrizes, políticas e ações programadas, com vistas a alcançar um ordenamento e uma dinâmica espacial desejados. Além da consistência técnica e instrumental, um aspecto essencial das três modalidades é a necessidade de concertação política.

1.10 Modelo de governabilidade:

As formas como se conjugam as ações do Estado com os outros dois âmbitos, o Mercado e a Sociedade Civil, para que exista uma capacidade de implementação e administração dos processos de decisão incorporados nas políticas territoriais.

Conceito operacional de ordenamento territorial a ser discutido:

Sugere-se uma articulação dos conceitos apresentados na seguinte forma:

- a) Em uma visão estática, o ordenamento territorial pode ser considerado como um conjunto de arranjos formais, funcionais e estruturais que caracterizam o espaço apropriado por um grupo social ou uma nação.
- b) Sob uma perspectiva histórica, o ordenamento territorial pode ser visto como um conjunto de arranjos formais, funcionais e estruturais que caracterizam o espaço apropriado por um grupo social ou uma nação, associados aos processos econômicos, sociais, políticos e ambientais que lhe deram origem.
- c) Sob uma ótica de gestão, o ordenamento territorial constitui-se de políticas públicas concertadas, ações que visam ao “equilíbrio” regional e organização física do espaço com o objetivo de criar uma nova racionalidade visando maior competitividade.
- d) Com esses objetivos, cabe à União articular as forças e estratégias concorrentes que moldam o desenvolvimento do país, minimizando os

obstáculos e maximizando os benefícios, segundo o projeto de nação eleito pela sociedade.

Seguem Referências bibliográficas utilizadas na parte relativa aos Conceitos básicos para discussão.

2 Referências bibliográficas para as Bases conceituais

BECKER, Bertha K. Geografia política e gestão do território no limiar do século XXI; uma representação a partir do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, 53(3): 169-182, jul./set. 1991.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização**; na aurora do século XXI. São Paulo: Hucitec, 1996.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.1). São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CLAVAL, Paul. O território na transição da pós-modernidade. **Geographia**, Ano 1, n. 2, 1999. p. 7-26.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993. (Série Temas, v. 29, Geografia e política).

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**; técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. "O retorno do território." *In* _____; SOUZA, Maria Adélia; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: HUCITEC/ANPUR. 1994. p. 15-20.

SANTOS, Milton e SILVEIRA Maria Laura. **Brasil: Território e sociedade no limiar do século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

ANEXO 2: Lista de dimensões passíveis de análise

Abordagem estrutural das análises:

Os itens abaixo refletem os componentes principais da abordagem estrutural proposta para organizar o Relatório 1.3 e orientar as análises (1 Condicionantes ou contexto; 2 Ações ou políticas e 3 Resultados ou impactos). Os subitens especificam as principais dimensões desses componentes. Alguns desses subitens foram coletados a partir de temas mencionados ao longo da Proposta e de outros documentos como integrantes reais ou potenciais dos estudos a serem elaborados. Daí resultou uma longa lista, que se vê abaixo.

Para a integração dos trabalhos em uma linguagem e estrutura comum, foi oportuno hierarquizar e selecionar esses temas (ou outros porventura julgados pertinentes). Essa seleção foi feita a partir de critérios preestabelecidos ou a partir das análises efetivas e seus resultados práticos. Cada tema e suas subdivisões se estruturam (ou buscam subsídios) segundo itens escolhidos dentre os abaixo ou modificados segundo a disponibilidade de informações..

1 Condicionantes das políticas em estudo e de sua aplicabilidade

1.1 Antecedentes

1.2 Condicionantes econômicos (estrutura produtiva; capacidade de investimento)

1.3 Condicionantes sociais (população, emprego e renda)

1.4 Condicionantes políticos (modelo de governabilidade; organizações*)

1.5 Condicionantes institucionais e legais (competências, conexões e aparato *)

1.6 Condicionantes relativos ao quadro natural

1.7 Padrão de uso e ocupação do território: configuração e tendências*

1.7.1 Estruturação e tendências gerais de uso e ocupação do território

1.7.2 Sistemas logísticos existentes e seus fluxos econômicos*

1.7.3 Redes de infra-estrutura e redes imateriais existentes

1.7.4 Redes urbanas e socioeconômicas existentes

1.11 Intencionalidade no equipamento do território

1.12 Síntese dos condicionantes

2 Ações de gestão do território com efeitos sobre o ordenamento territorial

2.1 Políticas públicas

2.1.1 Espaços geográficos sob o poder da União e dos Estados e sua gestão*

2.1.2 A identificação de vocações regionais e projetos de desenvolvimento*

2.1.3 A promoção de arranjos produtivos locais*

2.1.4 A política demográfica*

2.1.5 Zoneamento ecológico-econômico*

- 2.1.6 A espacialização das propostas no território nacional*
- 2.1.7 Articulação das políticas públicas*
- 2.1.8 Mecanismos e instrumentos institucionais e legais: descrição e avaliação
- 2.1.9 Mecanismos e instrumentos de operacionalização: descrição e avaliação*
- 2.1.10 Mecanismos e instrumentos de gestão: descrição e avaliação*
- 2.1.11 Papel estratégico do território*
- 2.1.12 Papel estratégico da ação governamental*
- 2.2 Ações de entes privados
- 2.3 Ações de organismos da sociedade civil
- 2.4 Ações de organismos internacionais
- 2.5 Ações concertadas
 - 2.5.1 Promoção de sistemas logísticos e seus fluxos econômicos*
 - 2.5.2 Promoção de redes de infra-estrutura e redes imateriais
 - 2.5.3 Promoção de redes urbanas e socioeconômicas
- 2.6 Síntese das ações de gestão do território
- 3 Resultados ou impactos sobre o ordenamento do território
 - 3.1 Impactos de políticas de ordenamento do território: positivos*
 - 3.2 Impactos de políticas de ordenamento do território: negativos*
 - 3.3 Limitações das ações adotadas*
 - 3.4 Potencialidades das ações adotadas
 - 3.5 Tendências na estrutura e dinâmica territorial
 - 3.6 Síntese dos resultados ou impactos

Obs.:

* Articulação a partir de outros documentos da Proposta ou Anexos.

ANEXO 3: Critérios para a seleção de experiências

As experiências brasileiras diferem, não apenas quanto à intencionalidade no equipamento do território para promover a acumulação de capital, avançar a interiorização do desenvolvimento e constituir um projeto de nação, mas também quanto à capacidade de investimento e de ação governamental. Dessa forma, um dos critérios considerados é a distinção entre políticas do Estado desenvolvimentista e do Estado neoliberal.

Levando em consideração a existência de experiências relevantes, o primeiro critério de avaliação proposto para as análises das experiências internacionais é o modelo de governabilidade vigente, que gera tipologias de políticas públicas. Por modelo de governabilidade entendemos as formas como se conjugam as ações do Estado com os outros dois âmbitos, o Mercado e a Sociedade Civil, para que exista uma capacidade de implementação e administração dos processos de decisão incorporados nas políticas territoriais.

O segundo critério a ser levado em conta é a posição relativa do país na ordem internacional. Para isto, pretendeu-se usar a classificação de países centrais, semiperiféricos e periféricos, desenvolvida por Wallerstein, com as devidas modificações ao modelo inicial, considerando as transformações internas aos espaços nacionais produzidas, principalmente, pela globalização.

Um terceiro critério seriam as dimensões territoriais. Na medida em que pode representar ao mesmo tempo obstáculo e potencialidade, a extensão do país é também um fator a ser levado em conta.

A partir destes três critérios e considerando a disponibilidade de informações, as experiências escolhidas são:

1 Países semiperiféricos, como o México, devido a algumas condições de similaridade com o Brasil como sua inserção internacional como país semi-periférico; ser um dos mercados emergentes que apresenta tanto uma indústria moderna quanto obsoleta, combinada com um setor agrícola altamente diferenciado regionalmente; ter aberto sua economia nos anos noventa; apresentar grandes desigualdades sociais com regiões de altíssimos índices de pobreza; e apresentar uma abundância de recursos naturais.

2 Países centrais com experiências de ordenamento territorial como França e Itália.

3 Entidades regionais como a União Européia, com experiências significativas que, devido a condições particulares, envolvem um processo de construção das próprias condições de implementação de uma política.

4 Países com dimensões territoriais semelhantes ao Brasil, como o Canadá, que também se inclui como país central.

ANEXO 4: Critérios utilizados para a divisão dos mecanismos e instrumentos

Há duas classificações em uso:

- 1) A primeira classificação refletiria o nível de formalidade e normatização do instrumento. Outra forma de ver é seu percurso, da origem, passando por passos intermediários, até chegar à ponta. Os primeiros seriam os institucionais (os mais formais e os que dão origem aos outros); depois os de gestão; e finalmente os operacionais.

Nessa classificação predominariam instrumentos adotados diretamente pelo Estado, embora outros atores possam participar também.

- 2) A segunda classificação tende a refletir diferentes níveis de imposição ou controle. Os mais restritivos seriam os coercitivos; seguidos dos incitativos; e finalmente os persuasivos.

Nessa classificação predominariam instrumentos que atingem grupos sociais, atores ou clientelas específicas (embora possivelmente originários de ações estatais ou que tenham ingerência sobre o corpo estatal).

1- Mecanismos e instrumentos quanto a seu nível de formalidade:

- . Institucionais (desenho institucional, organizações, agências, fundos)
- . De gestão (planos, programas e projetos)
- . De operacionalização (práticas, formas de atuar, arranjos informais)

2 - Mecanismos e instrumentos quanto a seu grau de imposição:

- . Coercitivos (normas regulamentares; regras limitantes; restrições à autonomia completa; taxas; multas; punições)
- . Incitativos (articulações institucionais para efetivar o acontecimento de propostas; ações conjuntas de diferentes esferas de governo; medidas que dão legitimidade à ação; incentivos fiscais)
- . Persuasivos (criação de ambiente favorável para que determinada ação aconteça; ação comunicativa; fomento à adesão)

Exemplos de aplicação:

Instrumentos	Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
Institucionais	<ul style="list-style-type: none"> - Unidade de conservação - Reserva indígena - Descentralização - Competências das esferas de poder 	<ul style="list-style-type: none"> - Agências de desenvolvimento - Fundos de desenvolvimento - Incentivos fiscais - Pagamentos de equalização (compensação) - Amálgamas (Consórcios em Regiões metropolitanas) 	<ul style="list-style-type: none"> - Orçamento participativo
De gestão	<ul style="list-style-type: none"> - Plano diretor urbano - Plano de ordenamento territorial - ZEE 	<ul style="list-style-type: none"> - Projeto de arranjos produtivos locais (1) - Programas integrados 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa educativo
De operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> - Racionamento de energia 	<ul style="list-style-type: none"> - Ações transversais - Parcerias - Acordos de cooperação - Apoio a arranjos produtivos locais (2) - Apoio a regiões estagnadas - Apoio a investimentos e parcerias - Reestruturação empresarial - Apoio financeiro - Apoio à pesquisa e desenvolvimento 	<ul style="list-style-type: none"> - Disseminação de informações

(1) Projeto específico

(2) Apoio à atividade sem menção a projeto específico

☺ ☺ ☺ ☺