

Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT (Versão preliminar)

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

Versão Preliminar de Trabalho

Ministério da Integração Nacional – MI
Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR
Departamento de Planejamento do Desenvolvimento Regional – DPR
Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Territorial - CGTP

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**

**Documento base para a definição da Política Nacional
de Ordenação do Território - PNOT
(Versão preliminar)**

Brasília, agosto de 2006.

Equipe Técnica do MI

Júlio Miragaya (coordenador técnico do projeto pelo MI)

Wilson Torres Filho

Francisco Bezerra Siqueira

Alberto Lourenço

Elaene Leila de Oliveira Rocha

Oscar Calgano (estagiário)

Andreia Lemos (estagiária)

Marcia Nascimento (secretária)

Colaboradores do MI

Antonio Carlos Figueira Galvão

Rosalvo Oliveira Júnior

Alessandra D' Aqui Velloso

Ronaldo Vasconcelos

Maria José Monteiro

Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS)/ Universidade de Brasília (UnB)

Marcel Bursztyn (coordenador geral pelo CDS/UnB)

Brasilmar Ferreira Nunes (coordenador técnico pelo CDS/UnB)

Equipe de sistematização dos temas e redação final

Brasilmar Ferreira Nunes (CDS/UnB)

Juliana Dalboni Rocha (CDS/UnB)

Marcelo Felipe Moreira Persegona (CDS/UnB)

Sérgio Ulisses Jatobá (CDS/UnB)

Júlio Miragaya (MI)

Tema 1: O padrão de uso e ocupação do território e as principais tendências de transformação.

Coordenação:

Hervé Théry

Equipe:

Neli Aparecida de Mello

Eustógio Dantas

Wanderley Messias da Costa

Tema 2: Avaliação dos impactos de Planos, Programas e Projetos no Uso e Ocupação do Território no Brasil.

Coordenação:

Fernando Paiva Scardua

Juliana Dalboni Rocha

Marcelo Felipe Moreira Persegona

Equipe:

Ana Carolina Miranda Lamy

Andréa Azevedo

Dumara Regina Lima

Jefferson Lorencini Gazoni

Josiane do Socorro Aguiar de Souza

Susan Eghrari Moraes

Alice Louzada

Tema 3: Políticas de Ordenação do Território – A contribuição de experiências nacionais e internacionais

Coordenação:

Lúcia Cony Faria Cidade

Equipe:

Glória Maria Vargas

Jean-Phillipe Delorme

Sérgio Ulisses Jatobá

Tema 4: Logística e Ordenamento do Território

Coordenação:

Bertha K. Becker

Equipe:

Adma Hamam de Figueiredo

Cláudio Stenner

Mariana H. P. de Miranda

Tema 5: Espaços geográficos sob o poder da União – Uma avaliação da experiência na perspectiva de um PNOT

Coordenação:

Neli Aparecida de Mello

Equipe:

Leonor Ferreira Bertoni

Bernardo Palhares Campolina Diniz

Antonio Carlos Robert Moraes

Tema 6: Avaliação do aparato institucional e jurídico-legal na perspectiva de uma PNOT

Coordenação:

Márcia Leuzinger

Lílian Rose Rocha

Equipe:

Márcia Leuzinger

Lílian Rose Rocha

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
INTRODUÇÃO	10
1. CONTEXTUALIZAÇÃO	13
1.1. MARCOS BALIZADORES	13
1.1.1. Marco Conceitual	13
1.1.2. Marco Legal	19
1.2. OBJETIVOS PARA UMA PNOT NO PAÍS	24
1.3. OS CONTEXTOS INTERNACIONAL E NACIONAL	26
1.3.1. O Contexto Internacional	26
1.3.2. O Contexto Nacional	32
2. DIAGNÓSTICO	37
2.1. PADRÃO E TENDÊNCIAS DE USO E OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO NACIONAL	37
2.1.1. Dinâmicas Demográficas	39
2.1.2. Dinâmicas Econômicas	43
2.1.3. Dinâmicas Urbanas e de Dinâmicas das Indústrias e dos Serviços	46
2.1.4. Cenários de Ordenamento do Território	Erro! Indicador não definido.
2.2. TERRAS EM PODER DA UNIÃO	58
2.2.1. Terras Devolutas nas Constituições Federais	59
2.2.2. Terras Públicas da União – Localização e Configuração	61
2.2.3. Terras destinadas à Conservação Ambiental	62
2.2.4. Situações Conflituosas para o Ordenamento Territorial	66
2.3. LOGÍSTICA DO TERRITÓRIO BRASILEIRO	69
2.3.1. Sistema Logístico Físico do Território Brasileiro	69
Derivados do Petróleo	77
Energia Limpa	78
2.3.2. Logística e Inserção Competitiva Global	79

2.3.3.	Logística e Tendências de Reordenamento do Território	82
2.3.4.	Sistemas Logísticos de Corporações.....	85
	Os impactos das atividades da Petrobras no Norte Fluminense.....	87
	Logística da Petrobras e Reordenamento do Território	91
	Dinâmica Territorial na Área de Influência da CVRD em Carajás	93
	A CVRD e o Ordenamento do Território.....	95
	As transformações do território na área de atuação da Bunge e Cargil.....	98
2.3.5.	Conclusões e Proposições	100
2.4.	ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	108
2.4.1.	Critérios para Seleção das Experiências Analisadas.....	108
2.4.2.	Descrição das Experiências Internacionais em Ordenamento Territorial	109
	Nafta: México	111
	Nafta: Canadá.....	112
	União Européia: França	114
	União Européia: Itália	115
	União Européia	117
2.5.	INSTRUMENTOS DE OT EXISTENTES E PROPOSIÇÕES BASEADAS NAS EXPERIÊNCIAS DOS PAÍSES ANALISADOS	119
2.5.1.	Matriz Estratégica	120
2.6.	AÇÕES E INSTRUMENTOS SETORIAIS E MULTISETORIAIS COM REBATIMENTO TERRITORIAL.....	131
2.6.1.	Políticas, Planos, Programas e Projetos Públicos	131
	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) - MI.....	133
2.6.2.	Políticas, Planos, Programas e Projetos com Rebatimento Territorial	157
2.7.	APARATO INSTITUCIONAL E JURÍDICO-LEGAL	173
2.7.1.	O Regime Federativo e a Repartição Constitucional de Competências.....	173
2.7.2.	Análise da legislação em vigor correlata ao Ordenamento Territorial	175
3.	SUBSÍDIOS PARA ELABORAÇÃO DE PRINCÍPIOS, OBJETIVOS, DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS DA PNOT	185
	SIGLAS.....	196
	BIBLIOGRAFIA	204

Lista de Quadros

Quadro 1 - Quadro-síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos institucionais	120
Quadro 2 - Quadro-síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos de gestão	124
Quadro 3 - Quadro-síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos de operacionalização	127
Quadro 4 - Programas/ações por Política de governo.....	133
Quadro 5 - Fontes de financiamento dos principais programas federais	155
Quadro 6 - Participação nos projetos de investimento por regiões e estados	163
Quadro 7 - Contratações por Unidades da Federação dos Fundos Constitucionais – período 1989-2004.....	166
Quadro 8 - Contratações por programa.....	167
Quadro 9 - Contratações por porte no período de 1989 a 2004 (em R\$ Mil)	167
Quadro 10 - Estimativa de geração de empregos e custo médio	167
Quadro 11 - Desembolso Anual do BNDES por Macro região	168
Quadro 12 - Desembolso do BNDES por setor (período 10 anos) em R\$ milhões (Divisão CNAE)	169
Quadro 13 - Participação do Setor Público e do Setor Privado na Origem dos Recursos e Projetos Indicados	170
Quadro 14 - Projetos indicados com prioritários pelo Setor Privado por Região.....	171

APRESENTAÇÃO

O debate sobre a necessidade do Governo Federal assumir de forma coordenada ações referentes ao ordenamento do território nacional remonta aos anos oitenta, quando foi concebido o Programa Nossa Natureza, um programa desenvolvido pela Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional, subordinada ao Gabinete Militar da Presidência da República.

A idéia viria a se tornar preceito constitucional em 1988, cujo texto da Carta Magna estabelece, em seu Artigo 21, parágrafo IX: “Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

Em 1990, com a reestruturação da Presidência da República, foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE e, a ela subordinada, a Diretoria de Ordenação Territorial – DOT, que tinha como atribuições cumprir aquele preceito constitucional.

A estratégia básica da DOT, contudo, limitou-se a elaboração de zoneamentos ecológico-econômicos (ZEE), nos planos nacional, regional e estadual, que se constituem, certamente, em um dos principais instrumentos de ordenamento do território.

A DOT realizou, entre outros, os seguintes trabalhos:

. Eleição e adequação de conceitos e métodos que orientariam os trabalhos de Zoneamento Ecológico-Econômico e de Ordenamento Territorial.

. Plano de Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia.

Em 1999, mediante a Medida Provisória 1.795/99, a SAE foi extinta e as suas atribuições referentes ao ZEE transferidas para o Ministério do Meio Ambiente pela Medida Provisória 1.911-8/99, e, a partir de então, os ZEEs vêm sendo realizados de forma sistematizada e continuada, em parceria com os estados e diversos órgãos do Governo federal.

A coordenação das ações de ordenamento territorial não tiveram, contudo, uma clara definição de responsabilidades, no âmbito do Governo Federal, sendo por muitos considerada coincidente com as atribuições do Zoneamento Ecológico-Econômico.

Em 2003, a Lei 10.683/03, que estabeleceu as atribuições de cada Ministério, conferiu a responsabilidade sobre o ordenamento territorial ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério da Defesa.

Desse modo, em 2004, o Ministério da Integração Nacional, fazendo valer o que determina a Constituição Federal, e em cumprimento às suas atribuições, decidiu elaborar uma proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial. Elaborou os Termos de Referência e procedeu a realização de processo licitatório para a contratação de serviços de consultoria para a realização dos estudos, que são apresentados neste documento.

INTRODUÇÃO

Em consonância com a Proposta Técnica para o Projeto “Elaboração de Subsídios Técnicos e Documento-Base para a Definição da Política Nacional de Ordenamento do Território – PNOT” (MI/SDR - UnB/CDS/ABIPTI/IICA), foram desenvolvidos seis estudos temáticos¹ por uma equipe de professores e pesquisadores do Centro de Desenvolvimento Sustentável/CDS da Universidade de Brasília/UnB, juntamente com professores da Universidade de São Paulo – USP, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e da Universidade Federal do Ceará – UFCe.

O presente documento representa o Produto 2 do Projeto, correspondendo ao “Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território”.

Para elaboração deste relatório técnico partiu-se dos seis estudos temáticos, dos quais foram extraídas as principais contribuições, que foram ordenadas, sistematizadas e compatibilizadas entre si para compor o presente texto.

Este relatório é composto por três capítulos: 1- Contextualização; 2- Diagnóstico e 3- Princípios, Objetivos, Diretrizes, Estratégias e Instrumentos. O capítulo 1 apresenta os marcos balizadores da Política Nacional de Ordenamento do Território – PNOT; os objetivos para a formulação de uma PNOT no país e os contextos internacional e nacional. O capítulo 2 sintetiza os principais tópicos do diagnóstico no ordenamento territorial no país, extraídos dos seis estudos temáticos. No capítulo 3 elencou-se os princípios, diretrizes e estratégias como subsídios para a formulação de uma Política Nacional de Ordenamento do Território.

O objetivo amplo do trabalho solicitado buscou bases conceituais, metodológicas e programáticas para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT. Ainda na perspectiva das bases gerais, os objetivos específicos do conjunto solicitado abrangeram: 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 foi a articulação de objetivos econômicos, sociais e ambientais como condicionantes da política.

O trabalho tomou como base uma conceituação de ordenamento do território que se sintetiza no seguinte enunciado: “ordenamento territorial é a regulação das ações que têm impacto na

¹ Os seis estudos temáticos, disponíveis na página na internet do Ministério da Integração Nacional, foram: 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 :Mecanismos e instrumentos de organização do território no Brasil: uma avaliação de eficácia (Logística e ordenamento do território); Tema 5: Espaços geográficos sob o poder da União – uma avaliação da experiência na perspectiva de uma PNOT; e Tema 6: Avaliação do aparato institucional e jurídico-legal na perspectiva de uma PNOT.

distribuição da população, das atividades produtivas, dos equipamentos e de suas tendências, assim como a delimitação de territórios de populações indígenas e populações tradicionais, e áreas de conservação no território nacional ou supranacional, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores”².

Levando em conta que não há um projeto nacional claro capaz de explicar a lógica do ordenamento territorial, discute-se neste trabalho qual o significado histórico da proposição de uma PNOT; quais os vetores e os atores contemporâneos de ordenamento - ou melhor, de reordenamento territorial, na medida em que o território está em continua reestruturação - e como se relacionam esses atores com o Estado.

Para responder estas indagações, o ordenamento (ou reordenamento) do território emerge como uma estratégia possível do Estado para compatibilizar interesses de diferentes agentes na estruturação do espaço.

Para atingir os objetivos pretendidos, foram analisados os seguintes temas:

- **O padrão de uso e ocupação do território nacional e as principais tendências de transformação**, demonstradas com mapas analíticos e dados estatísticos e cenários de ordenamento territorial na forma de modelos gráficos.
- **Avaliação dos impactos de planos, programas e projetos no uso e ocupação do território no Brasil**, principais ações e instrumentos setoriais e multisetoriais em vigência no país que tenham relação com o ordenamento territorial, contemplando também os instrumentos de planejamento e de financiamento do Governo Federal e um breve diagnóstico dos investimentos do setor privado em Políticas, Planos, Programas e Projetos (PPPP's) relacionados ao ordenamento territorial.
- **Políticas de ordenação do território – a contribuição de experiências nacionais e internacionais** na formulação e implementação de políticas de ordenamento territorial, buscando subsídios aplicáveis ao caso brasileiro.
- **Mecanismos e instrumentos de organização do território no Brasil: uma avaliação de eficácia (logística e ordenamento do território)**, considerada como um dos principais fatores do ordenamento do território do território.

² Definição elaborada inicialmente pela equipe de sistematização dos temas.

- **Espaços geográficos sob o poder da União – uma avaliação da experiência na perspectiva de uma PNOT**, por se constituir em uma das peças-chave para a formulação de uma política de ordenamento do território.
- **Avaliação do aparato institucional e jurídico-legal na perspectiva de uma PNOT**, com a finalidade avaliar, sob o enfoque legislativo e institucional, a elaboração de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, como prevê o texto constitucional, no âmbito de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial, a ser formulada e implementada pelo Poder Executivo.

Finaliza-se o Relatório com a disposição ordenada dos princípios, diretrizes e estratégias que, segundo os estudos empreendidos, devem servir de base para a estruturação da Política Nacional de Ordenamento Territorial e seus instrumentos.

Todos os cartogramas, figuras e gráficos citados neste documento se encontram no apêndice A, intitulado Caderno de Figuras.

Os apêndices B e C apresentam respectivamente um glossário com conceitos e termos técnicos empregados no estudo; e os critérios utilizados para a classificação dos mecanismos e instrumentos analisados.

Os seis estudos temáticos que serviram de base para o presente Relatório Técnico estão disponíveis para consulta, em sua íntegra, na página na Internet do Ministério da Integração Nacional.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

1.1. MARCOS BALIZADORES

1.1.1. Marco Conceitual

O Ordenamento Territorial (OT)³ é uma questão política associada à mudança de natureza do Estado e do território, e da relação do Estado com seu território. É também, portanto, um desafio conceitual.

Fatos políticos – e sociais em geral – só podem ser compreendidos em sua historicidade. Historicidade do sistema mundial, das formas e do peso da influência das relações externas, historicidade embutida na sociedade, nos processos decisórios e nas instituições domésticas que moldam a trajetória de um Estado-Nação. Projetos nacionais resultam do ajuste desta interação, e o OT segue a lógica do projeto nacional tendo, portanto, objetivos particulares aos Estados-Nação em diferentes contextos históricos.

O desafio conceitual do Ordenamento Territorial está, portanto, associado à questão política, da nova relação Estado-território, unidade indissociável até recentemente, mas hoje rompida por novas forças no contexto da globalização.

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 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 os elos das relações entre estes três agentes (Estado, atores privados e sociedade civil) para decodificar os mecanismos através dos quais eles agem na criação dos arranjos territoriais diferenciais nos diferentes espaços nacionais.

³ A partir desse ponto, sempre que o texto fizer referência ao ordenamento territorial usar-se-á também “OT” e nas referências à “Política Nacional de Ordenamento Territorial”, usar-se-á “PNOT”.

Antes, porém, de definir o conceito de Ordenamento Territorial a ser adotado neste trabalho é necessário apresentar alguns conceitos que serviram de base para a sua formulação, quais sejam: a) território, b) gestão territorial, c) desenvolvimento regional e d) planejamento territorial.

O conceito de **Território** tem varias raízes, porém para o presente documento considerou-se tão somente que a medida que se construíram e consolidaram os Estados-Nação, o território passou a ser identificado com o espaço do Estado-Nação, sustentáculo físico da soberania nacional. Território associa-se, portanto, 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.

Do ponto de vista jurídico, o território é a “extensão ou base geográfica do Estado, sobre a qual ele exerce a sua soberania e que compreende todo o solo ocupado pela nação, inclusive ilhas que lhe pertencem, rios, lagos, mares interiores, águas adjacentes, golfos, baías, portos e também a faixa do mar exterior que lhe banha as costas e que constitui suas águas territoriais, além do espaço aéreo correspondente ao próprio território” (HOUAISS, 2004).

Por outro lado, 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 e SILVEIRA, 2001). Nas sociedades humanas, tal processo é socialmente construído, supondo-se assim que o território consubstancia o “sentimento de consciência da sua apropriação” (BRUNET, ROBERT E THÉRY, 1992, p. 480) por parte do grupo que dele se apossou, e que se dispõe a defendê-lo. Ao se apossar conscientemente do seu pedaço do país, tal grupo começa a produzir um território, transformando o “espaço que lhe preexiste”, um processo inevitável, já que “o espaço organizado é uma dimensão intrínseca das sociedades, tanto quanto o seu produto” (BRUNET, 2001). Nestes termos, podemos destacar tanto os aspectos físicos, históricos e sobretudo simbólicos embutidos no conceito de território.

No novo contexto mundial, vem se alterando o conceito do território, adotando-se o proposto por Raffestin (1980), Sack (1993) e Becker (1988):

Território é o espaço da prática. É o produto da prática espacial: inclui a apropriação efetiva ou simbólica de um espaço, implica na noção de limite – componente de qualquer prática – manifestando a intenção de poder sobre uma porção precisa do espaço. Por outro lado, é também um produto usado, vivido pelos atores, utilizado como meio para sua prática. A territorialidade humana é uma relação com o espaço que tenta afetar, influenciar ou controlar ações através do controle do território. É a face vivida e materializada do poder.

Cumpre frisar que a formação e a existência de territórios envolve suas relações externas por meio de redes físicas e intangíveis, de sorte que as políticas e ações devem incidir no espaço concreto – contíguo – e no espaço de fluxos – descontínuo.

A configuração territorial é produto e produtora de novas configurações. Ela define uma série de possibilidades de investimentos e, portanto, condiciona a direção dos processos de concentração e desconcentração da economia. Mas a materialização desses processos se dá no bojo da articulação entre as estratégias concorrentes das grandes empresas e a ação do Estado nos três níveis de governo, além, é óbvio, dos processos sociais oriundos da sociedade civil.

O conceito reconhece a multidimensionalidade do poder em todas as escalas geográficas, o que não exclui a do território nacional e, hoje, os supranacionais. Em se tratando da PNOT, a escala é a do território nacional e a ótica é a da União. No Brasil, o imperativo de situar o ordenamento na escala nacional decorre de vários fatores: a) o fato de que os esforços de descentralização e participação social e sustentabilidade do desenvolvimento, embutidos no processo de democratização, inseriram-se num quadro político-administrativo de grande setorização das políticas públicas e numa conjuntura econômica que agravaram o já histórico e elevado índice de exclusão social; b) a forte diferenciação interna que dificulta e reduz a eficácia das macropolíticas que devem ser resgatadas para superar as diferenças desarticuladas; e c) a questão federativa, na medida em que a Constituição de 1988 reduziu o poder da União, revalorizou o papel dos estados e a autonomia dos municípios. Ainda que visando a democratização, essa descentralização acarretou também demandas conflitivas e políticas desarticuladas, atribuindo papel estratégico à União em face das demandas dos estados e municípios através da articulação política.

Nesse cenário, emerge como essencial uma visão estratégica do território nacional, para a articulação política e objetivar metas de retomada do crescimento e do combate à desigualdade social. O fato de se tratar de uma visão estratégica do território nacional não significa atuação apenas nessa escala, mas sim, também, necessariamente nas demais escalas, inclusive a referente à América do Sul.

O conceito de **gestão do território**, segundo Becker (1991), 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 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.

O **desenvolvimento regional** é definido aqui como um conjunto de ações para promover processos socioeconômicos em áreas definidas do território, com uma visão integradora e sustentável, que induzem ao bem estar social e à redução de desigualdades regionais.

Quanto ao **planejamento territorial** entende-se que é um 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 (gestão territorial, desenvolvimento regional e planejamento territorial) é a necessidade de concertação política.

Já o **Ordenamento Territorial** não é um conceito claro e definido, mas sim um conceito em construção. Em grande parte porque depende dos contextos e objetivos diferenciados dos Estados-Nação ou blocos supranacionais que o propõem. Em parte, também, porque o recente resgate do papel dos Estados e sua relação com os respectivos territórios tampouco é claro e definido.

Há várias abordagens e conceituações sobre Ordenamento Territorial (IICA/MI, 2005):

- transformação ótima do espaço;
- técnica de administração com preponderância da articulação institucional entre as instâncias decisórias refletindo, como um corte transversal, todas as decisões públicas com repercussão territorial;
- política de planejamento físico com viés regional;
- ciência, abrangendo método de análise e modelagem do território cuja prática seria o planejamento territorial

Para o presente trabalho, a referência mais adequada para se referir ao conceito contido, é a Carta Européia de Ordenação do Território (CEOT/CEMAT, 1983), que o define como "a expressão espacial da harmonização de políticas econômica, social, cultural e ambiental, micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política pública concebidas com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço, segundo uma diretriz".

Trata-se, certamente, de um conceito amplo que encobre a lógica subjacente à proposição: a integração da União Européia envolvendo a organização física do espaço europeu e os cuidados com os diferentes espaços que o compõem, isto é, Estados e regiões. Ademais, os estudos para a integração avançaram muito desde então.

Em que pesem as varias abordagens e conceitos, dois elementos ressaltam no conjunto das propostas como válidas para o Brasil:

1º) articulação da organização física do espaço com o desenvolvimento regional, sobretudo para evitar o risco de acentuação das desigualdades.

2º) articulação/harmonização institucional, das políticas públicas e das instâncias decisórias.

Ordenamento, literalmente, é a organização dos elementos de um conjunto de acordo com uma relação de ordem, isto é, da disposição (ou arranjo) conveniente dos meios – segundo certas relações – para se obterem os fins desejados. Quanto ao ordenamento do território, três contribuições cruciais são aqui reconhecidas para defini-lo, considerando diferentes momentos históricos.

A primeira é a análise de Foucault (1978) que analisa o processo no momento de consolidação dos Estados-Nação, em fins do século XIX. Embora não utilizando esses termos, o autor revela como o ordenamento nasceu com a mudança da feição do Estado, que passou a um Estado de governo. A partir de então, a nova forma de poder – a governabilidade – se assentou num tripé: o coletivo (crescimento demográfico), a economia política e os dispositivos de segurança. Associada a essa mudança, desenvolve-se a disciplina necessária à ação como coletivo, e disciplina é uma análise espacial, de como dispor as coisas no espaço de modo a controlá-las, para alcançar os objetivos desejados, que em Foucault se incorpora às identidades dos sujeitos. Lembremos que em Foucault o “poder” é uma relação e não há lugares do “não poder”. Neste sentido, ou se exerce ou se perde o poder, que tanto pode ser repressivo, controlador, como ainda produtor de identidades.

Tomando tal reflexão como base, podemos considerar que a manipulação do espaço tornou-se a base do planejamento estatal. No Brasil, até os anos 1970, ele foi centralizado tecnocraticamente nas instâncias de governo. Posteriormente, com a democratização das esferas política e social foram implantados mecanismos descentralizadores das decisões. Neste sentido, o ordenamento territorial, definido a partir de instâncias democráticas do Estado, pode ser instrumento crucial na garantia da soberania nacional e na consolidação da identidade da nação.

Para assegurar as condições de reprodução das relações sociais e de produção, o Estado produz o seu próprio espaço implementando uma nova tecnologia espacial baseada no conjunto de ligações, conexões, comunicações, redes e circuitos. Ele tende a controlar fluxos e estoques produzindo uma malha de duplo controle, técnico e político, que impõe uma ordem espacial vinculada a uma prática e a uma concepção de espaço logístico, de interesses gerais, estratégicos, contraditórios à prática e à concepção de espaço local, de interesses privados e objetivos particulares dos agentes de produção do espaço.

Retornemos à iniciativa para o ordenamento territorial visando a União Européia. De inicio, cabe enfatizar a grande diferença de situações na Europa e no Brasil; na Europa, a lógica do ordenamento é a de construir um espaço transnacional, reduzindo o poder dos Estados-Nação que a compõem, enquanto no Brasil, pelo contrário, a lógica do ordenamento visa resgatar o papel do Estado em novas bases. Ainda assim, considerando a extensão territorial do Brasil, o longo processo de construção de ordenamento da UE, iniciado em fins da década de 1980 e ainda não concluído, oferece lições úteis quanto aos problemas e meios utilizados para a integração espacial, tais como:

- necessidade de uma visão estratégica do conjunto do espaço, substituindo critérios de alocação de fundos baseados em indicadores quantitativos;
- desenvolvimento espacial e não mais planejamento espacial, no sentido de promover o desenvolvimento econômico em bases sustentáveis e com diminuição efetiva das desigualdades sociais e regionais
- construção de um referencial estratégico para o desenvolvimento espacial;
- ultrapassagem do tradicional plano de desenvolvimento regional e seu ordenamento;
- redes de infra-estrutura e regiões/cidades como atores integrados;
- visão estratégica concertada e negociada, mediante coordenação de várias políticas setoriais e parcerias – coordenação vertical horizontal (coerência e complementaridade entre regiões);
- reestruturação da arquitetura de governança do espaço –redução do poder dos Estados e aumento do poder político e econômico das regiões e do poder local. Em outras palavras, um sistema de governança multinível;
- Conflitos: intra e interinstitucionais, e competição entre regiões e cidades que cabe aos Estados solucionar.
- Ressalta a dificuldade de harmonizar a escala supranacional com a nacional e a regional. Enquanto as redes são transnacionais atribui-se papel fundamental à cooperação interregional, permanecendo os Estados-Nação em segundo plano, como resistência à integração e solucionador dos conflitos regionais.

Propõe-se, assim, como conceito de **ordenamento territorial**:

Ordenamento territorial é a regulação das ações que têm impacto na distribuição da população, das atividades produtivas, dos equipamentos e de suas tendências, assim como a delimitação de territórios de populações indígenas e tradicionais, e áreas de conservação no território nacional ou supranacional, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores.

Parte-se do reconhecimento de que o ordenamento territorial 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.

O conceito de ordenamento territorial pressupõe, ainda, um modelo de governabilidade, que pode ser definido como 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.

Tendo em vista a formulação de um conceito operacional de ordenamento territorial sugere-se uma articulação dos conceitos apresentados na seguinte forma:

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.

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.

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.

1.1.2. Marco Legal

O termo “Ordenação do Território” está fixado legalmente através do artigo 21, inciso IX da Constituição Federal de 1988, segundo o qual: “Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Há, portanto, uma clara vinculação legal dos planos nacionais e regionais de ordenação do território aos de desenvolvimento econômico e social.

Ações visando à implementação dessa política, contudo, não foram realizadas, e a temática só retornou à preocupação governamental no novo milênio. Em 20 de maio de 2003, o Congresso

Nacional aprovou e o Presidente da República sancionou a lei nº 10.683, que define as atribuições de cada ministério, e que em seu artigo 27, inciso XIII, letra L e parágrafo 3º, incumbiu o Ministério da Integração Nacional, junto com o Ministério da Defesa, de coordenar o processo de formulação da Política Nacional de Ordenamento Territorial. A competência administrativa desta política cabe à Secretaria de Política de Desenvolvimento Regional (SDR), estrutura político-administrativa com competência para absorver as políticas voltadas à promoção da coesão social e econômica do território brasileiro. Consolidou-se, assim, a vinculação legal entre as políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento territorial, atribuídas à mesma Secretaria do MI (SDR).

A elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, competência material exclusiva da União, embora inserta no âmbito das competências materiais, que não envolvem poder legiferante, implica na necessidade de se avançar no sentido da formulação de um marco legal que possa integrar as diversas normas que regulam as diferentes formas de uso, ocupação e proteção do solo urbano e rural, na medida em que os distintos diplomas legais e atos normativos em vigor não possuem conectividade. A falta de conectividade dessas normas deve-se ao fato de estarem ligadas, até então, à regulamentação de matérias que não exigiam sua aplicação em conjunto, apesar de estarem estreitamente relacionadas.

A necessidade de se buscar um marco legal reside, portanto, em primeiro lugar, em fornecer unicidade ao tratamento normativo do ordenamento do território, e, em segundo lugar, como dito anteriormente, no princípio da legalidade, inscrito no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que implica na obrigatoriedade de que qualquer atividade administrativa seja exercida dentro dos parâmetros legais.

Por essa razão, estando a competência para elaborar e implementar planos nacionais e regionais de ordenação do território inserta na órbita do Poder Executivo Federal, é indispensável que existam normas em vigor que sustentem essa atividade administrativa.

Assim sendo, deve ser considerada a necessidade de edição de uma nova lei, instituindo o Plano Nacional de Ordenação do Território. Entretanto, como os planos de ordenamento territorial consistem, na verdade, em instrumentos de uma Política Nacional de Ordenamento do Território, bem mais abrangente, a lei a ser editada deve determinar os contornos dessa política nacional, que possibilitará um campo de ação muito mais amplo ao Executivo Federal.

Deve-se considerar que a tarefa de elaboração de uma proposta de lei a ser apresentada ao Poder Legislativo, instituindo uma Política de Ordenamento Territorial, impõe a avaliação das normas atualmente em vigor que exerçam influência sobre a política que se pretende instituir, a fim de verificar-se a necessidade de revogação, mesmo que parcial de seus dispositivos, a partir da alteração de seus comandos. A avaliação das questões que possam influenciar uma política de ordenação do território deve ser realizada com base nas matérias elencadas pela própria

Constituição Federal de 1988 (CF/88), nos artigos que tratam da competência legislativa das entidades estatais.

Desse modo, relativamente aos temas relacionados ao ordenamento territorial, em especial às questões ambientais, agrárias, urbanísticas e de defesa do território, a CF/88 assim repartiu as competências legislativas:

a) A competência para legislar sobre direito agrário; desapropriação; águas e energia; trânsito e transporte; jazidas, minas e outros recursos minerais e sobre populações indígenas é privativa da União (art. 22, I, II, IV, XI, XII e XIV da CF/88);

b) A competência para legislar sobre direito urbanístico e sobre a maior parte das questões ambientais e de proteção ao patrimônio cultural é concorrente, repartindo-se entre União, Estados e Distrito Federal, cabendo à União a edição de normas gerais e aos Estados a edição de normas específicas, adaptando as normas gerais às suas peculiaridades locais. Nos termos do art. 24 da CF/88, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente, dentre outras questões, sobre:

b.1. direito urbanístico (...)(inciso I);

b.2. florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI);

b.3. proteção ao patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico (inciso VII);

b.4. responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico Inciso VIII);

c) A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva dos municípios, podendo estes, ainda, complementar a legislação federal e estadual no que couber, isto é, respeitadas as normas gerais federais e as normas específicas estaduais (art. 30, I e II, CF/88).

Como a competência para a edição de normas relativas às matérias acima descritas pertence a diferentes entidades federativas, bem como as questões propriamente ditas estão relacionadas a diferentes ramos do Direito, foram, ao longo do tempo, sendo editadas diversas leis, sem que houvesse a preocupação de estabelecer-se uma correlação entre elas, o que vem gerando enorme dificuldade para se trabalhar com matérias que demandam sua aplicação conjunta, como é o caso do ordenamento territorial.

Daí a essencialidade de que seja elaborado um projeto de lei, de iniciativa do Executivo, a ser apresentado ao Legislativo, que cumpra a função de conferir unicidade de tratamento normativo às questões que influenciem a implementação e gestão da política de ordenação do território, evitando-se, assim, omissões ou contradições legais que impeçam ou dificultem essas atividades.

Relativamente à competência executiva ou material, que significa o poder para a execução de ações e prestação de serviços inseridos na órbita do Poder Executivo, também devem ser

avaliadas as matérias que influenciem a elaboração, implementação e gestão da política de ordenação do território. Como as competências materiais dividem-se em exclusivas e comuns, deve-se partir da análise das competências exclusivas da União, para, então, avaliar-se as competências comuns às três entidades federativas e as competências exclusivas dos municípios.

Possui a União competência privativa para:

Assegurar a defesa nacional (inciso III);

Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação de território e de desenvolvimento econômico e social (inciso IX);

Explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos (inciso XII, b);

Planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (inciso XVIII);

Instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de uso (inciso XIX);

Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (inciso XX);

Estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação (inciso XXI);

Explorar os serviços e instalações de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados (inciso XXIII), cumprindo certos princípios e condições ali estipulados;

Estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Além das competências exclusivas da União, acima elencadas, cabe aos três entes federativos, de acordo com o art 23 da Constituição Federal, que trata das competências materiais comuns:

a) Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis, os sítios arqueológicos (inciso III);

b) Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI);

c) Preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII);

d) Fomentar a produção agropecuária (inciso VIII);

e) A promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX);

f) O combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (inciso X).

Aos municípios compete, privativamente, promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF/88).

A competência dos municípios para dispor a respeito da promoção do adequado ordenamento territorial, ressalte-se, não é absoluta, tendo em vista ter o constituinte originário determinado seu exercício “no que couber”, o que indica a necessária observância da legislação federal e estadual editadas no âmbito das competências concorrentes e privativas (GRAF e LEUZINGER, 1998). Isso indica que, apesar de ter que se considerar, no âmbito da Política Nacional de Ordenamento Territorial, o poder do município para promover o adequado ordenamento do solo urbano, poderão ser impostos limites, obrigações, diretrizes e princípios a serem necessariamente observados pelos entes municipais, a fim de se conferir ao ordenamento do território um mínimo de uniformidade. A importância da edição de uma norma traçando uma Política Nacional de Ordenamento Territorial reside também nesse ponto, pois os planos diretores municipais seriam instrumentos dessa política, ao lado dos planos regionais e do plano nacional, que deverão ser integrados.

Assim, no âmbito da atuação administrativa, deve haver não apenas uma conexão entre a elaboração e execução de um plano nacional e de planos regionais de ordenamento do território, pela União, e de planos locais (planos diretores) pelos municípios, mas também em relação à atuação dos entes federativos na proteção do meio ambiente e na promoção do desenvolvimento e da integração social.

1.2. OBJETIVOS PARA UMA PNOT NO PAÍS

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.

O resgate de experiências nacionais e internacionais, particularmente da União Européia, 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 ou uma política de governo, é preciso que o ordenamento territorial se constitua como uma política do Estado Brasileiro.

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 discutido nos subitens “Marco Legal” e “Aparato institucional e jurídico-legal” e b) o estabelecimento de um processo continuado de monitoramento e planejamento territorial (como política de governo e instrumento de governabilidade).⁴

⁴ Tema passível de aprofundamento futuro.

1.3. OS CONTEXTOS INTERNACIONAL E NACIONAL

1.3.1. O Contexto Internacional

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.

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 corporações transnacionais. Enquanto uma parte significativa dos efeitos da globalização é bastante visível, alguns dos condicionantes econômicos e políticos que dirigem este pervagante processo tendem a permanecer pouco explícitos.

Sabemos que a globalização constitui um longo processo, parte integrante da acumulação de capital e não um fenômeno político e econômico recente. Assim, pode-se sintetizar 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) forte ampliação do proletariado mundial; e) mudanças na territorialização do mundo; f) perda de alguns poderes de Estados individuais, fortalecimento de organismos multilaterais controlados pelas grandes potências e a criação de novas oportunidades pela democratização geopolítica.

Segundo Harvey (1997), 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 ampliação do proletariado mundial, deve-se destacar além deste fato, a sua dispersão 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 mais complexo para um só país, mesmo central, disciplinar outros; e mais fácil para países periféricos com salários baixos participarem na competição capitalista.

Em uma perspectiva complementar se aponta que os efeitos da globalização expressam-se em diferentes campos: a) financeiro; b) comercial; c) industrial; 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 industrial, 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 corporações transnacionais e de organismos internacionais sobre assuntos internos de cada país, diminuindo o poder relativo do Estado. No campo da política econômica, a globalização tem contribuído para a redução da soberania econômica e política, tanto de países subdesenvolvidos

como mesmo de alguns países desenvolvidos. A escala dos investimentos freqüentemente ultrapassa o alcance de instrumentos macroeconômicos tradicionais.

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 locacionais importantes.

Juntas, as mudanças advindas da globalização têm sido fortes o suficiente para transformar processos espaciais, entre os quais o de urbanização. No entanto, 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.

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, refletindo as relações entre as necessidades do capitalismo sob uma perspectiva espacial. 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 consequente 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.

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.

Os debates sobre a reestruturação produtiva e suas implicações espaciais, particularmente sob o ponto de vista do que se denomina por “pós fordismo” e “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.

Por outro lado, 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 a lucratividade e a competitividade é que determinam, não apenas a inovação tecnológica, mas também o aumento da produtividade.

No contexto da nova economia global, um elemento decisivo é o Estado. 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, as formas contemporâneas de intervenção estatal conjugam como parte de uma estratégia explícita a competitividade, a produtividade e a tecnologia. O que se 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.

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 e finanças. Dessa forma, se nota, apesar da vigência da era da desregulamentação, a interdependência e a abertura internacionais que acabam demandando que o Estado promova estratégias em favor de suas empresas. No quadro de economias reguladas, políticas econômicas tradicionais, tais como política monetária, cambial 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.

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 mais recentemente, da China. Uma complementação é a *Association of Southeast Asian Nations*, o ASEAN, que congregava inicialmente 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 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 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, administrações municipais, 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 uma “ordem entrelaçada”. Essa seria mais complexa do que se infere por globalização. 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.

1.3.1.1. Estado, economia e regulação do território na contemporaneidade

Existem diferentes maneiras de se aferir as mudanças radicais que ocorrem no mundo atual, onde se mesclam várias transições em curso. Estas últimas traduzem-se, entre outras, na emergência de novas formas de organização e de regulação do território que divergem das formas precedentes na medida que revelam modificações na própria intervenção produzida por um Estado em transformação, sobre um território, sociedade e economia, igualmente submetidos a uma grande transformação.

Nesse contexto, o Estado, diante de uma realidade territorial cada vez mais complexa e dinâmica, tenta superar o atraso de seus instrumentos tradicionais de atuação, através da adoção de

mecanismos administrativos mais ágeis e tecnicamente especializados que se encontram em pleno processo de aperfeiçoamento, consolidação e ampliação nesse início de século.

Com efeito, surgiram, recentemente, no Brasil e no mundo, órgãos e entidades dotados de relativa independência frente ao aparelho central do Estado com especialização técnica e autonomia, inclusive normativa⁵, capazes de direcionar novas atividades sociais, aí incluídos os serviços voltados à regulação das várias modalidades de transporte (terrestre, aquaviário e aéreo) e de comunicações, com forte impacto sobre as formas atuais e futuras de uso do território e de seus atributos naturais.

Assim, se por um lado ocorrem mudanças profundas no interior do Estado, ou melhor, nas relações estabelecidas entre ele e a sociedade, enfatizando sua função mediadora/reguladora mais do que a de detentor único do poder; por outro lado, os Estados-Nação passam, externamente, a transitar de entidades fundamentalmente separadas, retendo o controle administrativo dentro de suas fronteiras, para o fortalecimento de padrões de interdependência e, ao mesmo tempo, de competitividade entre eles, com forte interferência na dinâmica interna do território nacional.

Dada a prevalência dos processos globais, notadamente na esfera econômico-financeira, e de seu rebatimento no território nacional, torna-se necessário repensar até mesmo o significado do Estado soberano, a categoria central sobre a qual vinham sendo expressos os princípios básicos da vida e do pensamento político contemporâneo.

Sinaliza-se, desse modo, com a diminuição do conteúdo geopolítico das fronteiras entre as nações. As transformações que vêm ocorrendo no plano internacional, como a globalização da economia e a preocupação com as condições ambientais do planeta comum, têm afetado, também, o equilíbrio federativo em diversas nações, uma vez que implicam reespecialização produtiva, criação de grandes áreas para preservação e rearticulação das economias regionais com o exterior.

Nesse contexto, reduz-se, sensivelmente, o espaço de regulação macroeconômica dos governos nacionais, contribuindo, externamente, para o avanço na construção de agendas, acordos, tribunais e blocos econômicos internacionais. Internamente, novos ritmos e localizações de atividades econômicas, articuladas em redes logísticas visando à competição internacional, colocam em xeque a capacidade de o Estado nacional promover a coesão econômica, social e territorial.

Tais mudanças afetam, notadamente, federações de dimensão continental, como o Brasil, levando a uma radical transformação de seu aparato legal voltado à regulação da economia e do meio ambiente, aí incluída a normatização dos serviços de transporte, armazenagem e comunicação, na atualidade, crescentemente contingenciados pela legislação ambiental.

⁵ Com efeito, é notável, a partir da década de 80, a grande proliferação destas entidades e órgãos em toda a América Latina e Europa, até mesmo na França, de marcada tradição “napoleônica-hierarquizada”, coincidindo com a delegação dos serviços públicos e as desestatizações em geral (ARAGÃO, 2003).

Se até meados dos anos 80 os Estados eram, direta ou indiretamente, fortemente intervenientes na economia, devido a imperativos do próprio sistema econômico, como, entre outros, a necessidade de implantação da infra-estrutura, a partir do final dessa década e, com mais intensidade, nos anos 90, o aprofundamento da globalização na esfera econômico-financeira, potencializada pela evolução da informática e de novas formas de comunicação, provoca o retraimento da publicização de vários segmentos econômicos, dentre os quais, o de serviços públicos.

Tal retraimento ocorre através de processos de desestatização, de privatização e/ou da construção de novas articulações entre o setor público e o privado, no interior das quais se projetam os novos marcos regulatórios dos serviços de infra-estrutura.

Essas mudanças rebatem-se na redefinição de temas da atualidade política, conferindo um novo significado não só ao Estado, como ao seu modo de agir sobre a economia e o território tornando mais complexo seu leque de atribuições. Para o Estado, o desafio que se coloca nesse início de século e de milênio constitui, entre outros, o de recompor, em novos termos, sua relação com o território, cuja unidade indissociável até há pouco tempo, foi rompida por novas forças desencadeadas pela globalização.

As atuais atribuições do Estado contemplam, assim, novas formas de distribuição do poder no espaço e no interior de seu complexo aparato jurídico-administrativo e, mais amplamente, no interior da sociedade. Aí estão incluídas, portanto, as relações do Estado com os agentes econômicos privados no sentido da construção do reordenamento das relações público-privado e das novas formas de regulação das atividades econômicas, com implicações profundas sobre a estruturação e uso do território nacional.

1.3.2. O Contexto Nacional

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. Particularmente no Brasil, as políticas de ordenamento territorial nesta fase 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.

O desenvolvimentismo foi caracterizado pela 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 da riqueza e da 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, infra-estrutura e falta de investimentos privados.

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, 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 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 país.

A despeito de características particulares, o Brasil compartilha com outros países não apenas condicionantes gerais mundiais, mas também dificuldades ou mesmo potencialidades

específicas. 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 as 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, este 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 nação.

1.3.2.1. As Experiências Nacionais e a Integração Territorial

A busca de subsídios para uma política de ordenamento territorial encontra referência na experiência anterior brasileira. Na fase desenvolvimentista, quando houve tentativas de implementar projetos específicos com o fim de disseminar a acumulação como os pólos de crescimento, 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 Brasil 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 parece estar relacionada a modificações no modelo de governança que, ao incluir parcerias com o setor privado como solução para restrições da ação governamental, deixou diluírem-se perspectivas sociais e ambientais.

Os principais instrumentos da fase desenvolvimentista brasileira eram do tipo institucional e se complementavam com instrumentos de operacionalização⁶. 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, subsistem os instrumentos

⁶ Para uma explicação sobre os critérios para classificação dos tipos de instrumentos de OT ver Apêndice C.

institucionais e de operacionalização, embora a ação governamental sobre o território encontre limites estruturais.

Diante de pressões dos setores produtivos, os limitados investimentos governamentais tendem a ser priorizados em lugares e regiões já desenvolvidas, naturalmente mais atrativos do ponto de vista da rentabilidade dos investimentos, o que acaba criando o que poderíamos denominar de ciclo virtuoso da prosperidade econômica localizada. Por outro lado, as áreas economicamente deprimidas, com pouca atratividade para investimentos econômicos, não conseguem, somente pelos mecanismos de mercado, superar o ciclo vicioso da pobreza em que se encontram, o que acentua as disparidades regionais. A ação do Estado brasileiro, longe de agir corrigindo estas distorções e buscando o equilíbrio no desenvolvimento territorial, não tem conseguido ser eficiente neste sentido.

Os condicionantes históricos da relação Estado-território no Brasil repousam numa via autoritária desde os tempos coloniais, em que a apropriação, o controle, a unidade e, finalmente a integração do território serviram para a construção do Estado. Construção do Estado e de seu território à frente da construção da nação é, assim, a marca da via brasileira para a modernidade onde conflitos sociais e territoriais expressam a desordem contida nesse processo.

No projeto nacional-desenvolvimentista conduzido pelo Estado (1930 – 1980) cuja atuação culminou com o período do “milagre econômico” (1968-73) e a formulação da Política de Integração Nacional (1970), a lógica do projeto nacional e do planejamento territorial era bem clara: modernização conservadora acelerada da sociedade e do território nacional capaz de elevar o Brasil à condição de potência.

Nesse contexto, a malha de duplo controle – técnico e político – imposta sobre o território nacional, constituída de redes e pólos de crescimento permitiu alcançar em boa parte os objetivos desse projeto. Contudo, tal malha também intensificou sobremaneira a desordem: social, decorrente da mobilidade espacial da população associada à urbanização intensa; ambiental, devido à indução da expansão da fronteira econômica, e mesmo econômica, representada pela dívida externa.

Esgotado o projeto nacional-desenvolvimentista, à crise do Estado correspondeu a crise no planejamento centralizado e no território, com a entrada em cena de novos atores que se fortaleceram nas décadas de oitenta e noventa com a redemocratização do país. É no contexto da redemocratização que se anuncia a necessidade de alterar o papel do Estado e do planejamento na promoção do desenvolvimento em novas bases, alteração essa que não era de forma alguma clara e nem poderia ser em face do contexto das crescentes demandas sociais e do avanço da globalização.

Em nível doméstico, cresce o poder dos estados federativos e dos municípios; por sua vez, o peso da globalização se faz sentir na inserção competitiva e criação de ilhas de crescimento na periferia e bolsões de pobreza no centro, sobretudo nas metrópoles; faz-se sentir também na pressão

ambiental e novos recortes territoriais constituídos pelas Áreas Protegidas, bem como em movimentos sociais organizados com base em relações locais – globais. Tal multiplicidade de territórios embasou a visão de fragmentação da economia, da sociedade e do território.

Tal processo, que culminou com a acentuação da competitividade global e a privatização do capital social investido nas empresas e serviços públicos como forma de reestruturar a economia, resultou em maior poder para as grandes corporações empresariais que aprofundam a reestruturação do território, gerando grandes territórios corporativados que tendem a incorporar, submeter ou excluir os territórios de grupos sociais menos poderosos, e que revigoraram a expansão da fronteira agropecuária. A geopolítica da corporação baseada na logística, que lhe atribui grande velocidade de crescimento e expansão territorial, contrapõe-se à geopolítica da produção familiar baseada na posse da terra, gerando fortes conflitos e exclusão social, sobretudo no Centro-Oeste e na Amazônia. Nesse contexto, a União perde o controle sobre o território nacional, ou seja, sobre a última fronteira da soberania.

A reafirmação do papel do Estado e do controle deste sobre o território reapareceram apenas recentemente, situação favorecida pelo esgotamento do Consenso de Washington. Não por acaso, somente agora se retomam as bases legais para o ordenamento territorial.

O território retoma, assim, sua importância como estratégia de fortalecimento do Estado, mas em um contexto muito mais complexo dos anteriores em que ressaltam vários desafios, entre os quais:

- a crescente exclusão social e suas demandas, que requerem grandes investimentos do Estado
- o poder e a autonomia das corporações e outros grupos privados interessados na competitividade
- a necessidade de considerar a questão ambiental, que hoje tem força através do CONAMA
- a necessidade de promover a integração sul-americana através do Mercosul, da IIRSA e da OTCA, como estratégia para fortalecer a autonomia e a competitividade, significando uma nova e mais ampla escala de atuação territorial.

No atual contexto, não há um projeto nacional capaz de explicitar uma proposição clara do ordenamento territorial. A partir da análise acima, contudo, reconhece-se que o grande desafio a enfrentar é a compatibilização entre as demandas sociais e as imposições da competitividade.

2. DIAGNÓSTICO

2.1. PADRÃO E TENDÊNCIAS DE USO E OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO NACIONAL

Medir transformações requer a definição de um referencial de análise, que no caso do território brasileiro, sem dúvida, é o abismo existente entre as esferas do “centro” e da “periferia” – que faz do país um dos mais desiguais do mundo. Mesmo com a constatação da ocorrência de profundas mutações, em ambas as esferas, o fato principal continua sendo a oposição entre uma pequena parcela do território – onde se concentram a população, as atividades econômicas, a riqueza e as iniciativas – e um “resto”, esparsamente povoado, pobre e dominado.

Uma primeira abordagem desta disparidade está representada no cartograma 1⁷, que evidencia a distribuição do PIB brasileiro nos municípios.

O cartograma revela que 30% do PIB nacional concentra-se nas capitais das regiões Sudeste e Sul, acrescidas de Brasília, Manaus, Recife e Salvador.

A medida que se incorpora as numerosas cidades médias do Sudeste-Sul, assim como as demais capitais do Norte e Nordeste, chega-se a 70% do PIB nacional.

O cartograma 2 retrata o raciocínio inverso: a parte do território nacional que menos contribui à riqueza do país. Evidenciam-se quantos milhões de quilômetros quadrados constituem reservas de espaço, de matérias-primas e eventualmente de mão-de-obra, mas não zonas de acumulação de riqueza. Evidentemente o dado é quantitativo e não aborda as características sócio-culturais, econômicas e ambientais nas diferentes áreas do país. As manchas mais escuras, por exemplo, aparecem no sertão do Nordeste (alta densidade populacional com níveis sócio-culturais precários) e no extremo oeste da Amazônia (baixa densidade populacional e raras atividades econômicas).

Constata-se assim que a concentração do PIB não é apenas econômica, mas também territorial: os municípios mais ricos (com PIB per capita mais elevado), que constituem uma parcela pequena do território nacional, perfazem 70% do PIB do país, enquanto a maior parte do território é ocupada por municípios que contribuem muito pouco à riqueza nacional. Observa-se que as “manchas amarelas” concentram-se no Sudeste-Sul. As grandes “manchas amarelas” na Amazônia e no Centro-Oeste referem-se aos municípios extensos de algumas capitais (Porto Velho, Rio Branco, Campo Grande) e aos casos excepcionais de Coari (AM) e Corumbá (MS).

A representação da pobreza e da dependência⁸ no país pode ser observada no cartograma 3, que também confirma a existência de um forte contraste entre o Sul-Sudeste e o Norte-Nordeste:

⁷ Todos os cartogramas, figuras e gráficos citados neste documento se encontram no apêndice A, intitulado *Caderno de Figuras*.

enquanto estas duas últimas se destacam negativamente, o Sul e o Sudeste apresentam os melhores indicadores, com a exceção de algumas áreas como o sul de São Paulo (vale do Ribeira), o norte de Minas Gerais e o centro do Paraná. Nessas regiões ainda se verificam bolsões de pobreza, urbana e rural, que em certos casos colocam-nas em níveis muito baixos de IDH.

Esse contraste aparece nitidamente no cartograma 4, em que se visualiza o índice de exclusão social, calculado para o Atlas da Exclusão Social (PORCHMANN, ANTORIM, et al, 2004), que associa para cada município dados relacionados ao padrão de vida (pobreza, desemprego, desigualdade de renda), conhecimento (alfabetização, número de anos de estudo) e risco juvenil (proporção de jovens nos homicídios por 100.000 habitantes). Assim, a convergência de índices parciais gera uma imagem global de exclusão – quanto mais escura a cor no cartograma, maior a exclusão social – que confirma a situação difícil do Nordeste (e do norte de Minas Gerais) e a maior parte da Amazônia.

Uma perspectiva complementar de análise do padrão de ocupação do território brasileiro está apresentada no cartograma 5, onde se visualiza a concentração dos ricos no país. A região Sudeste, o Sul, o eixo Goiânia-Brasília e as metrópoles regionais concentram a riqueza individual. Ao mesmo tempo, o Sudeste, o Sul e parte significativa do Centro-Oeste são regiões com os maiores IDHs do país. Norte e Nordeste, ao contrário, não só apresentam poucos ricos como contam com os IDHs mais baixos (cartograma 6).

Portanto, mesmo sendo uma população proporcionalmente pequena, em relação à população total do país, os mais ricos, somente no município de São Paulo (a maior concentração de ricos em um só município), somam mais de 400 mil pessoas, que alimentam um poderoso mercado de consumo.

O cartograma construído a partir do IDH municipal 2000 (cartograma 7) evidencia a oposição entre os números positivos do Centro-sul e os números negativos do Nordeste e da Amazônia ocidental.

Com base na evolução do IDH, pode-se comparar as distintas dinâmicas territoriais do país. Observa-se que algumas regiões tiveram nítidos progressos em relação a 1991, enquanto outras estagnaram (ver cartograma 8). Entre as que progrediram, o Centro-Oeste teve o avanço mais notável, particularmente o Mato Grosso, a partir da forte expansão da atividade agro-pecuária, ocorrida com a chegada de colonos Sul, que possibilitou a elevação do IDH dos municípios nos quais se instalaram.

Alguns deles puderam enriquecer, ou, pelo menos, tornaram-se os mais ricos habitantes dessas regiões pioneiras – geralmente os com melhor participação junto aos

⁸ Razão de dependência das famílias, isto é, a relação entre o número de pessoas em idade economicamente ativa e dependentes.

elementos que constituem o IDH, como se transportassem os seus índices elevados das regiões de origem para as regiões pioneiras.

Os resultados do norte de Minas Gerais, do centro do Paraná e do sul de São Paulo constituem as únicas exceções de bons resultados no bloco Sul-Sudeste. Além desses casos, as regiões deprimidas permanecem nas áreas setentrional e ocidental da Amazônia e no Nordeste. Essas regiões se separam por uma cunha que progride para o Norte, como marca da progressão dos eixos de modernização econômica e social (pelo menos os que fazem parte do IDH).

O mapeamento dos índices municipais em quatro períodos (1970, 1980, 1991 e 2000), usando uma única escala de cores, permite ver o país se “colorir” progressivamente, a partir do mapa “pálido” de 1970 (cartograma 8). O valor mínimo (o do município mais pobre) passa em trinta anos de 0,14 a 0,25, e o máximo, de 0,77 a 0,91. A mancha vermelha, que indica os níveis melhores (maior que 0,7), se expande, passando de alguns municípios urbanos do Sudeste-Sul a uma massa contínua nessa mesma região, prolongada na direção noroeste pela cunha já observada. Sem dúvida, este indicador aponta para paulatinas melhorias gerais, porém desiguais, nas condições básicas de vida da população brasileira.

Assim, ao analisar as dinâmicas do IDH por períodos (cartograma 9), constatam-se movimentos diferentes. Entre 1970 e 1991, as regiões que conheceram os mais acentuados progressos do IDH são precisamente as marcadas pela modernização agrícola (oeste de São Paulo, Triângulo mineiro, sul de Goiás) e pela progressão das frentes pioneiras (eixo da Belém-Brasília e Rondônia). Durante esse período, o Nordeste praticamente estagnou.

Em contrapartida, no período 1991-2000, o Nordeste progrediu claramente. A ruptura de tendência é evidente e merece ser sublinhada. A progressão é naturalmente mais fácil, a partir de níveis baixos do que se os mesmos forem elevados, como os do Sul e do Sudeste. Isso indica que mesmo se o Nordeste sofre de importantes déficits sociais, que justificam amplamente uma vigorosa ação governamental, já está em andamento um amplo movimento de correção.

2.1.1. Dinâmicas Demográficas

Se as transformações manifestam-se na trama das desigualdades, convém ressaltar que elas ocorrem em uma situação demográfica contrastante, marcada também por fortes disparidades e transformações limitadas. Em outras palavras, ainda existe uma nítida oposição (que reflete os efeitos do processo de colonização e de povoamento do território), entre as regiões litorâneas e

interioranas, sendo as primeiras densamente povoadas, situação oposta às das grandes extensões do interior, de ocupação rarefeita.

Até mesmo as zonas de concentração são irregulares, aparecendo vazios significativos em estados com elevada densidade demográfica, como São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e no Nordeste oriental (Pernambuco, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe).

A distribuição da densidade populacional no território brasileiro obedece claramente a uma lógica no sentido leste-oeste, resultado do processo de ocupação desde a época de colonização a partir do litoral. É, por conseguinte, nas regiões mais próximas do litoral, no Nordeste, Sudeste e Sul, que se encontram as densidades mais elevadas, superiores a 35 habitantes por quilômetro quadrado. Em oposição, a maior parte da Amazônia e do Centro-Oeste apresentam densidades muito baixas, inferiores a 15 habitantes por quilômetro quadrado, destacando-se apenas os municípios das capitais com valores superiores a 35 habitantes por quilômetro quadrado (cartograma 10).

A zona litorânea não é, contudo, homogênea: quase deserta ao norte da Amazônia e pouco ocupada no sul da Bahia e norte do Espírito Santo.

No Nordeste, o contraste nacional entre litoral e interior se repete, enquanto no Sudeste e no Sul, ao contrário, a densidade continua forte em regiões próximas das fronteiras ocidentais do País – único lugar onde o Brasil povoado adquire certa “profundidade” (extensão de leste a oeste). Nessa área, entre as latitudes de Vitória e de Porto Alegre, do litoral às barrancas dos rios Paraná e Uruguais, está o coração industrial e urbano do Brasil.

Essa distribuição significativamente irregular é fruto de um processo de crescimento desigual, como mostra o cartograma 11, que representa a população dos estados à época de cada um dos censos demográficos, do primeiro, em 1872, ao último, em 2000. Em 1872, o país contava com cerca de dez milhões de habitantes e seis das vinte províncias do Império computavam menos de 200 mil habitantes. Minas Gerais e Bahia eram as mais povoadas, seguidas, logo após, por Rio de Janeiro, Pernambuco, São Paulo, Ceará e Rio Grande do Sul. Em 1900, a população total do país atingiu 17,3 de habitantes.

A partir de 1920, o Brasil já possuía suas fronteiras atuais, após a incorporação do Acre e outras retificações de limites externos nos outros estados amazônicos. A federação era formada por 22 estados e o Distrito Federal, àquela época o atual município do Rio de Janeiro.

Somente a partir de 1940, São Paulo passou a ser o estado mais povoado. Isto se deveu às migrações internas, nesta época já bem superiores às migrações internacionais, que predominaram na época da formação das suas plantações de café. Desse modo, iniciou-se o rápido crescimento do

Sudeste, que suplantou, progressivamente, o Nordeste como principal região demográfica e econômica do país.

Vale assinalar que esta mudança ocorreu em um contexto de crescimento geral da população, que continuava num ritmo vertiginoso. 30,6 milhões de habitantes em 1920; 41,2 milhões de habitantes em 1940; 51,9 milhões de habitantes em 1950; 70,1 milhões de habitantes em 1960; 93,1 milhões de habitantes em 1970; 119,0 milhões de habitantes em 1980; 146,0 milhões de habitantes em 1991 e quase 170 milhões de habitantes em 2000. A população do Brasil foi, portanto, multiplicada por dezesete em 128 anos, e por dez durante o século XX.

Contudo, a evolução clássica da transição demográfica está claramente em curso. Até 1960, a natalidade tinha se reduzido pouco, se mantendo estável, ao redor de 45 %, desde o primeiro censo. Por outro lado, a mortalidade reduziu-se progressivamente, de 30,2 %, no período de 1872 a 1890, a 13,4 %, nos anos 1950, fazendo com que a taxa anual média de crescimento passasse de 1,63% para 2,99%.

Por volta de 1960 a tendência inverteu-se: a taxa de mortalidade continuou a reduzir-se ligeiramente (atualmente é de 6,7 %, mas a taxa de natalidade reduziu-se ainda mais, de 37,1 %, em 1980, a 19,9 %, em 2000. O Brasil passou claramente para a segunda fase da transição demográfica, na qual a queda da natalidade segue, com atraso, a da mortalidade. E, as projeções do IBGE deixam prever que essa evolução continuará (ver gráfico 1).

Essas taxas médias variam, naturalmente, de região a região, entre áreas urbanas e rurais e de acordo com a renda dos grupos sociais, sendo que as disparidades são a regra e não a exceção. Vale ressaltar, por exemplo, que quanto à mortalidade infantil, o Brasil classificou-se, em 2001, na medíocre 92^a posição mundial, essencialmente devido à situação de certas regiões muito pobres. Contudo, a existência destas populações pobres, mal alimentadas e de saúde precária deve-se à desigual distribuição da renda, e não à explosão demográfica, que cessou há décadas⁹.

Os demógrafos, apoiando-se na evolução dos dados das décadas anteriores, consideram que o crescimento natural, no fim da década atual, cairá a metade do que era há quarenta anos. No entanto, esta redução deve ser relativizada. O número de nascimentos vivos passou de 20,6 milhões, na década de 1940, a um patamar quase estável, ligeiramente acima de 35 milhões, durante as duas últimas décadas, e entre 2000 e 2010 deverá permanecer mais ou menos ao mesmo nível.

Em termos de distribuição espacial desta população, uma das principais transformações nos últimos trinta anos foi, sem dúvida, a marcha rumo ao noroeste do país, enquanto algumas das regiões ocupadas nas décadas anteriores perdião população. Do lado dos ganhos de população entre 1970 e 2000, devem-se distinguir as regiões litorâneas, e especialmente as capitais, dos espaços

⁹ A taxa de crescimento da população que estava próxima de 3%, entre 1950 e 1960 (duplicação da população do País em 27 anos), caiu para 2%, entre 1980 e 1991 (duplicação em 38 anos), e atualmente é tão baixa que sua a duplicação levaria 57 anos.

pioneiros do Norte e Centro-Oeste. Se nas primeiras os ganhos absolutos foram maiores (quase quatro milhões e meio de pessoas a mais no município de São Paulo, o equivalente à população do município do Rio de Janeiro em 1970), o crescimento foi proporcionalmente muito maior nas regiões pioneiras.

No cartograma 12, os círculos proporcionais à população acrescida entre 1970 e 2000 são maiores no litoral, e a sua cor (que indica a proporção da população acrescida no total atual) é mais escura nas regiões onde ocorreram as conquistas recentes. A última categoria refere-se aos municípios onde a proporção da população “nova” situa-se entre 72% e 97%, correspondendo aos 5% dos municípios que tiveram o maior crescimento. Esta categoria inclui Manaus, Porto Velho, Boa Vista, Campo Grande, Cuiabá e, naturalmente, Brasília. De acordo com o cartograma, espalha-se progressivamente a população pelo território nacional, mas não se altera substancialmente a enorme concentração nas faixas litorâneas, especialmente nas grandes aglomerações urbanas.

Esse dinamismo se reflete também na criação de novos municípios. O cartograma 13 mostra o tamanho da população dos municípios criados a partir de 1970, onde se percebe que alguns estados foram pouco afetados (São Paulo e Minas Gerais). No entanto, em outros a emancipação foi intensa, como no Ceará, na Bahia, no Paraná, e no Rio Grande do Sul.

No entanto, ao noroeste, num arco que vai de Rondônia ao Maranhão, passando por Mato Grosso, Goiás, Tocantins e leste do Pará, surgiram diversas novas cidades, novos territórios. Essa incorporação de novos espaços ao território nacional merece destaque, por ser um fenômeno com equivalência em poucos países do mundo.

Tem-se, ainda, uma outra vertente que também deve ser levada em consideração na formulação de uma política de ordenamento territorial: algumas regiões perderam população, principalmente pela emigração dos seus habitantes rumo às metrópoles do litoral ou às frentes pioneiras.

Se a migração dos nordestinos já é ocorrência bem conhecida, deve-se ressaltar que o mesmo fenômeno afetou, com mais intensidade, duas regiões bem visíveis no mapa: uma nos limites de Minas Gerais e do Espírito Santo, a outra no norte do Paraná, oeste deste estado e de Santa Catarina, e noroeste do Rio Grande do Sul. Ambas alimentaram a conquista de novos territórios no eixo Mato Grosso – Rondônia. Como as dinâmicas são rápidas, apareceu um arco de relativo despovoamento, desde o norte de Tocantins ao centro de Goiás e sudeste do Mato Grosso, cuja população diminuiu na medida em que a frente pioneira progrediu para o noroeste (cartograma 14).

A intensidade destes fenômenos foi tamanha que chegou a alterar uma das estruturas mais resilientes do território brasileiro: a distribuição das densidades de população. Ao focar as transformações das densidades, conforme o cartograma 15, aparecem conjuntos cuja densidade

diminuiu e outras onde ela aumentou sensivelmente. Entre as primeiras, novamente, extremo nordeste de Minas Gerais e oeste do Espírito Santo, assim como o norte do Paraná e do Rio Grande do Sul. As que progrediram desenham uma configuração bem conhecida, a da “meia lua” pioneira que vai de Rondônia ao sul do Maranhão, marcada no período 1970-2000 pelo desmatamento; pela extensão dos pastos à custa do cerrado e das florestas; e pela chegada massiva de migrantes.

No restante do país, merecem destaque Roraima (com população em 1970 muito reduzida) e as regiões no entorno das capitais do Centro-Oeste.

2.1.2. Dinâmicas Econômicas

Os três mapas abaixo (cartograma 16), que retratam os principais tipos de uso da terra, mostram uma organização do espaço rural bastante específica.

Aparecem, claramente, três zonas de domínio: 1) o da agricultura (em regiões bem delimitadas, ou seja, no Nordeste, no Sudeste e no Sul (o percentual elevado encontrado na Amazônia setentrional, região de diminuta população e produção é uma anomalia, talvez explicada pelo pífio número de estabelecimentos registrados); 2) o das pastagens (no Centro-Oeste, Leste e extremo Sul); e 3) o da floresta (Norte) e em parte do interior do Nordeste.

Tal tripartição remete aos domínios respectivos dos três grandes setores que compartilham o espaço rural brasileiro:

- A agricultura, que associa formas muito diferentes, desde a pequena agricultura familiar, a beira da subsistência, ao mais moderno setor de agronegócio, que exporta uma série de produtos (soja, açúcar, café, entre outros), participando dos mais competitivos mercados internacionais;

- As pastagens, naturais e artificiais, que são ocupadas pelo potente setor da pecuária, principalmente a bovina. Este setor, a cada ano, ganha em força e extensão, ao ponto do Brasil, em 2004 e em 2005, ter sido o primeiro exportador mundial de carne bovina;

- As regiões onde predominam as matas, que associam: vastas zonas ainda cobertas por sua vegetação primária; áreas onde as populações tradicionais se dedicam principalmente a formas de extrativismo vegetal diferenciadas; e, finalmente, áreas em ocupação por frentes pioneiras.

Entre as tendências que afetam esses padrões de uso do território, a mais forte é, sem dúvida, a “marcha para o (nor)oeste” das atividades de pecuária e agricultura, em prosseguimento à exploração florestal, cujo movimento é iniciado pelas madeireiras. Os mapas produzidos em 2004 pelo Imazon (sintetizados no cartograma 17) mostram que tal avanço já atinge áreas até recentemente consideradas como intactas ou pouco afetadas. As formas dominantes de organização econômica neste setor levam a um grande desperdício de madeiras de boa qualidade e a uma significativa perda da biodiversidade regional.

Essa tendência é marcada pelo deslocamento das produções de soja, de café, de arroz e de milho, nos últimos 25 anos. Estes deslocamentos, representando centenas de quilômetros de quatro das maiores culturas comerciais, são exemplos da mobilidade do mapa agrícola do Brasil, perpetuamente remodelado por movimentos migratórios e demandas dos mercados mundiais.

O país praticamente não produzia soja antes dos anos 1970, e hoje é o segundo produtor mundial desta *commodity* (superado apenas pelos Estados Unidos) e um dos principais exportadores de grão, farelo e de óleo. Esta progressão, de acordo com o cartograma 18, fez-se pela conquista dos cerrados de Mato Grosso, Goiás, oeste da Bahia e sul do Maranhão e do Piauí.

No caso da cana de açúcar, a predominância de São Paulo parece doravante bem estabelecida, mas pode ser afetada caso a demanda mundial continue no atual ritmo de crescimento e em decorrência da elevação dos preços do petróleo. Neste sentido, os produtores brasileiros declararam-se prontos a satisfazer a nova demanda de álcool. Como as possibilidades do estado de São Paulo são limitadas, a produção de álcool combustível vem progressivamente se deslocando para outros estados, notadamente Minas Gerais e Paraná, assim como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, no Centro-Oeste.

Outras culturas, com exceção da soja, conhecem e ainda conhecem grandes transformações em seus locais de produção. É o caso do café, que devido à destruição das plantações do Paraná, pelas geadas de 1975, desencadeou-se um movimento de migração dos cafezais para Minas Gerais (atualmente o primeiro estado produtor), Espírito Santo, Rondônia e Bahia, conforme cartograma 19.

Já o arroz – exceto no Rio Grande do Sul, onde é produzido em grandes arrozais irrigados – é associado à frente pioneira. O arroz pluvial é a primeira cultura implantada após o desmatamento, para alimentar os pioneiros e “limpar” o solo. Posteriormente é substituído por outras culturas ou, mais frequentemente, por pastos. Quanto ao milho, reproduz, de forma menos acentuada, o movimento da soja em direção ao Centro-Oeste.

Obviamente, tais deslocamentos têm suas consequências no mercado fundiário. O preço da terra é outro indicador precioso para observar as transformações do padrão de ocupação, o qual sobe bruscamente com a aproximação da frente pioneira.

A pecuária bovina foi um outro segmento que demonstrou grande vitalidade e capacidade de expansão, ao conquistar novos espaços ao longo das últimas décadas, no Centro-Oeste e na Amazônia.

O cartograma 20 evidencia claramente a marcha da pecuária bovina para o noroeste: após ter cruzado os limites dos cerrados, a frente pioneira da pecuária bovina continua avançando cada vez mais em detrimento da floresta Amazônica, precisamente a Amazônia meridional e oriental.

A tendência de aumento do rebanho bovino no país tem uma longa história. No gráfico 2 pode-se observar que o crescimento do rebanho bovino acompanhou *pari passu* o da população humana ao longo do século XX – mesmo sendo esta muito rápida, ao ponto de ser chamada “explosão demográfica” – enquanto o rebanho suíno se mantinha estável ou crescia pouco.

Este crescimento, porém, não foi uniforme, como demonstra a regressão linear, que associa o rebanho de 2003 ao de 1977 (cartograma 21). As zonas cinza do mapa são aquelas onde o rebanho progrediu a um ritmo próximo da média. As azuis representam as que ele cresceu menos do que esperado, em função da progressão global, no extremo noroeste, no extremo sul e nos confins de Minas Gerais e da Bahia – que já apareciam nos mapas demográficos como zonas deprimidas. Nas áreas vermelhas, a progressão foi mais forte do que o estatisticamente esperado: quase todo o Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia, leste do Acre, sudeste do Pará e a região do Bico do Papagaio.

O que se configura, portanto, na confluência dessas tendências parciais, é um verdadeiro modelo de conquista pioneira de todo o terço noroeste do país, prolongando o movimento secular de conquista territorial, lançado pouco depois da chegada dos portugueses no Brasil. O ritmo pode ter mudado, assim como os meios técnicos adquiriram maior potência, porém o avanço atual da soja e da pecuária no Mato Grosso e no Pará lembra o do café no oeste de São Paulo e norte do Paraná nos anos 1940.

Uma das originalidades essenciais do país é, portanto, a presença desta frente de grande amplitude, uma das mais potentes no mundo, que continua a progredir para o noroeste do País. É um sistema complexo, com aspectos positivos (e outros nem tanto), que pode ser analisado em termos econômicos, demográficos, sociais e ambientais. Analisá-los simultaneamente evidencia que, de fato, se produz uma sucessão de fenômenos, cuja superposição é apenas parcial, de modo que a sua localização precisa é uma das chaves de análise da evolução em curso.

O aspecto mais visível nas paisagens, um dos mais comentados nos meios de comunicação social no Brasil e no exterior, é o desmatamento – que se forma ao longo de um arco, do Maranhão a Rondônia. Contudo, é acima desse arco que se situam as zonas de concentração máxima de outros indicadores (alguns dos quais já apresentados): a presença maciça de migrantes vindos de outros estados, as taxas de masculinidade elevadas, as taxas de variação mais elevadas desse mesmo indicador. Cada um desses três efeitos destaca uma zona situada ligeiramente a noroeste da precedente, e esses indicadores podem funcionar como anúncio do advento do processo.

A chegada de um número crescente de jovens homens, provenientes de outros estados, abre uma cadeia de acontecimentos, que associa o desmatamento à progressão da pecuária, da soja e aos conflitos fundiários. Pode-se, ao analisar o mapa do Cartograma 21, detectar uma reorientação do arco do desmatamento para o noroeste: a sua extremidade ocidental progride pouco para o Acre,

enquanto a sua parte oriental avança muito mais rapidamente, dando ao conjunto a imagem de um imenso golpe de foice lançado sobre as partes ainda preservadas da Amazônia.

Caso se queira, realmente, implantar na Amazônia outro modelo de desenvolvimento, que conserve a biodiversidade, será necessário propor alternativas factíveis ao modelo madeira–pecuária bovina–soja, que já demonstrou sua eficácia e seu prejuízo ambiental. O Cartograma 22 territorializa esse modelo.

Mesmo sendo as dinâmicas rurais as que mais marcam o território, em extensão, não se pode esquecer das dinâmicas industriais e urbanas, que o afetam em profundidade – que por serem praticamente superpostas, serão tratadas conjuntamente.

2.1.3. Dinâmicas Urbanas e Dinâmicas dos Setores Industriais e de Serviços

Os cartogramas 23 e 24, que apresentam mapas com as unidades locais de empresas fundadas antes de 1969 e depois de 1995 (Censo-cadastro do IBGE), evidenciam um incontestável movimento de desconcentração. As que existiam antes de 1969 concentravam-se maciçamente no Rio de Janeiro (9.916) e em São Paulo (15.264). Nenhuma outra cidade excedia o número de 2.000 empresas ou mais de 5% dos estabelecimentos criados antes dessa data, exceto Recife.

Em contrapartida, unidades locais constituídas após 1995 (ressalta-se que os números globais são muito mais importantes) são numerosas no Nordeste, no Norte e no Centro-Oeste. Em número absoluto é ainda São Paulo que domina, seguido pelo Rio de Janeiro e por Belo Horizonte, de acordo com esse indicador.

Porém, no Nordeste, no Norte e no Centro-Oeste, são numerosos os municípios onde as novas unidades representam mais de 40% ou 50% do total, o que indica certa reversão – ainda que limitada – em relação à hegemonia que existia anteriormente. Em Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia foram criados novos estabelecimentos, em grande número, à medida que as frentes pioneiras progrediam. O mesmo ocorreu em todo o estado da Bahia, no sertão do Nordeste, no Espírito Santo, no interior do estado de São Paulo, no litoral de Santa Catarina – lugares que tiveram fases de crescimento econômico muito diferenciadas, e atores, públicos e privados, também muito diversos.

Tal desconcentração, que diminuiu o peso relativo das grandes metrópoles, tem se dado, em grande parte, em benefício das capitais estaduais. Com raríssimas exceções, elas constituem o principal foco econômico de cada estado, o que justifica dar-lhes atenção especial.

Essas capitais conheceram um crescimento contínuo, mas com mudanças de ritmo, visíveis no mapa do cartograma 25 – que reconstitui o crescimento das capitais desde o primeiro censo brasileiro (1872), até o último realizado (2000). Algumas aparecem tarde, sendo identificadas pela ausência dos círculos claros, que representam a população nos primeiros censos.

É o caso de Belo Horizonte, fundada em 1897 para substituir Ouro Preto, e de Goiânia em 1933. Porto Velho, Boa Vista, Rio Branco e Macapá tornaram-se capitais somente depois da criação dos territórios federais, em 1943, e Campo Grande, com a constituição do estado do Mato Grosso do Sul, em 1979. Brasília foi inaugurada em 1960, e Palmas, a última capital, foi construída somente após a criação do estado do Tocantins, em 1988.

Entre as mais antigas, se opõem aquelas que estavam no topo das listas na época do primeiro recenseamento e que, gradualmente, perderam a liderança, como Salvador, Rio de Janeiro e Recife, e aquelas que, partindo de um nível mais baixo, conheceram um crescimento mais rápido. Entre essas últimas está Fortaleza, que viu a sua população “inchar” com a chegada dos flagelados que fugiam da seca. E, sobretudo, São Paulo, que contava apenas 30.000 habitantes em 1872 e se transformou na principal cidade do País, com mais de dez milhões de habitantes no município central, e quase 18 milhões na sua região metropolitana, em 2000. Finalmente, outras capitais conheceram um crescimento regular, ou seja, as capitais que crescem junto com a região sobre a qual exercem sua atração: Manaus, Belém, e, ainda, Porto Alegre.

O resultado desta história urbana é, obviamente, uma nítida hierarquia das cidades e áreas de influência profundamente desiguais, analisadas pela pesquisa Regic¹⁰. Apoiada em uma bateria de indicadores (comando administrativo, área de atração dos serviços educativos e saúde, área de atração comercial, entre outros), essa pesquisa permitiu classificar as cidades em oito níveis de atração.

Nos mapas construídos a partir desses dados, o fato mais visível é a dimensão da área de atração de São Paulo, que engloba grande parte do Centro-Oeste e da Amazônia: nenhuma outra cidade consegue rivalizar com uma metrópole que se tornou a verdadeira capital do País.

As outras cidades da mesma categoria de “centralidade máxima” são, sem surpresa, os municípios centrais das outras regiões metropolitanas de primeira hierarquia, com exceção de Belém – a menor entre elas (apenas dois municípios) – e com o acréscimo de Goiânia – que irradia amplamente sua influência sobre o restante do Centro-Oeste e algumas partes da Amazônia (sul do Pará) e do Nordeste (Maranhão). Goiânia exerce influência a uma área bem maior do que a influenciada por Brasília, que tem papel de capital federal e não de metrópole regional.

O Rio de Janeiro, claramente distanciado por São Paulo, mantém, de seu passado de capital federal, algumas posições nos antigos territórios federais da Amazônia (Roraima e Acre), mas a sua área específica é bem reduzida.

No Nordeste, a área de atração de Fortaleza reduz-se aproximadamente ao próprio estado, e Salvador sofre a concorrência de Recife. A área de Recife ultrapassa os limites de Pernambuco ao longo do rio São Francisco, onde se desenvolveu a fruticultura irrigada.

¹⁰ Região de Influência das Cidades, IBGE 1993.

A pesquisa do IBGE não é, porém, a primeira desse gênero, pois outras instituições já haviam efetuado estudos semelhantes nos anos 1970. O tema das áreas de atração estava então muito mais em voga do que hoje. Em um dos artigos reunidos na obra *A regionalização do espaço no Brasil*, intitulado “Cidades e organização do espaço no Brasil” (1971), Michel Rochefort publicou um mapa procedente desses levantamentos, que pode ser comparado ao mapa da Regic (Cartogramas 26 e 27).

Durante os 22 anos que separam os dois mapas, a evolução mais nítida é o alargamento da área de influência de São Paulo. Apesar de recuar ligeiramente do sul – onde o norte do Paraná escapa-lhe em benefício de Curitiba – e do Centro-Oeste, em proveito de Goiânia ao norte – passa a incluir a maior parte da Amazônia e avança, via Maranhão, na parte do Nordeste que lhe é adjacente. Todos os espaços pioneiros do País, por conseguinte, passaram ao controle da capital dos bandeirantes de outrora, dos colonos da fronteira do café dos anos 1940 e dos empresários de hoje. A única área que parece resistir é a de Goiânia, que aparece aqui como um “buraco” na área de São Paulo, delimitada pelo vasto movimento rotativo que a envolve pelo norte.

Praticamente todas as outras cidades vêm sua área de atração se contrair, à exceção de Belo Horizonte, cuja área se estende até o litoral, incluindo o Espírito Santo, e progride em direção ao sul, em detrimento do Rio de Janeiro. Belém perde a Amazônia ocidental; e Fortaleza e Recife perdem, respectivamente, o Maranhão e o Piauí. As áreas de influência do Rio de Janeiro e de Porto Alegre, contraídas, passam a se restringir aos limites dos respectivos estados, ou a apenas uma parcela do mesmo.

Em síntese, os mapas confirmam a assimetria entre as grandes metrópoles do Sul-Sudeste (eficazmente interligadas com as redes de cidades de médio porte), e as cidades do Norte-Nordeste, que raramente se elevam ao nível máximo de atração e são desprovidas de ligações de nível hierárquico inferior.

A primazia indiscutível de São Paulo a destaca entre as primeiras: é para essa cidade que as pessoas se dirigem quando buscam mercadorias de alto valor agregado e serviços de excelência (de educação, saúde, entre outros), ou serviços culturais – que durante muito tempo se encontravam no Rio de Janeiro.

Curitiba, Goiânia e Belo Horizonte mantêm suas posições. As duas últimas em detrimento de Brasília – que não possui uma área de influência à altura de seus dois milhões de habitantes, apesar do status de capital federal ou por esse motivo.

Como a pesquisa do IBGE foi realizada há 13 anos, e só será refeita em 2007, deve-se procurar outros meios de medir os pesos relativos das cidades, indicadores que servem de *proxy* na ausência de dados oficiais recentes. Serve par tal fim, por exemplo, o potencial de pesquisa científica presentes nas cidades, hoje um dos critérios mais importantes da competitividade, que

pode ser estimado pelo número e pela qualidade dos centros de formação habilitados a realizar mestrados e doutorados.

O primeiro mapa (cartograma 28) baseia-se nos dados do CNPq e mostra o título mais elevado obtido pelos pesquisadores, além do seu número proporcional, nas capitais dos estados. O que se verifica é que eles não somente são muito mais numerosos, mas também muito mais qualificados (elevada proporção doutores), no Sudeste – sobretudo no estado de São Paulo.

A habilitação para outorgar mestrados e doutorados é periodicamente reexaminada pela CAPES (Comissão de Aperfeiçoamento do Ensino Superior), do Ministério da Educação, que dá a cada programa de formação uma nota de 3 a 7, com base em critérios qualitativos e quantitativos do nível científico do programa. O mapa do cartograma 29 mostra a que ponto São Paulo domina o panorama brasileiro: com mais de 40% em todas as categorias e mais da metade dos programas com a nota máxima. Observa-se que São Paulo se destaca em todos os indicadores, bem à frente do Rio de Janeiro.

As cidades são, cada dia mais, os pontos nodais a partir dos quais se polariza o território. Contudo, num mundo cada vez menos administrado por circunscrições bem delimitadas, e cada vez mais inervado por redes de vários tipos, convém analisar as redes cujos nós são as cidades e pelas quais transitam as pessoas e as mercadorias, a energia e a informação.

2.1.3.1. Redes

O sistema de transporte brasileiro apresenta duas características notáveis. A primeira é a predominância absoluta da estrada, que representava, ao final dos anos 1990, mais de 65% do tráfego, enquanto as ferrovias cobriam apenas 21% (contra 37% nos Estados Unidos e 57% no Canadá), as hidrovias 12%, e as tubulações (gasodutos e oleodutos) 4%. A segunda é a configuração da rede rodoviária, marcada pelas enormes disparidades que existem entre as regiões. No Sudeste, as redes são densas, constituídas por vias asfaltadas, algumas com pista dupla, sobretudo no estado de São Paulo e nos eixos que o ligam aos seus vizinhos (conforme cartograma 30).

No Nordeste, as malhas estão razoavelmente completas, manifestando um progresso acentuado em relação à situação de vinte anos atrás, mas são densas apenas nas regiões litorâneas. Contudo, em vastas zonas do sertão, são muito esparsas.

No Centro-Oeste, a situação é mais contrastante entre os arredores das capitais (Brasília, Goiânia, Campo Grande e Cuiabá), cercados por redes relativamente densas, e as regiões periféricas, onde dominam as vias sem asfalto.

Na Amazônia, as redes se resumem a alguns eixos – como a grande estrada Transamazônica construída nos anos 1970 – e são totalmente ausentes no norte e ocidente da Amazônia, a montante de Manaus. A qualidade das estradas reforça esse contraste: as regiões onde a malha rodoviária é mais densa correspondem às vias mais largas e com melhor manutenção, o que permite um tráfego mais intenso e rápido, especialmente nas vias de pista dupla.

Essa mesma estrutura desenha-se igualmente noutro domínio, o da infra-estrutura de comunicações a longa distância (redes de transmissão de dados por microondas – analógicas e numéricas – redes de fibras ópticas, *backbones* da Internet, redes de transmissão por satélite). Essas redes possuem um papel cada vez mais importante na estruturação do território de todos os países do mundo, pois são vitais ao funcionamento da economia, e tornam-se um fator de localização tão importante quanto os transportes físicos e a disponibilidade de energia, e pelo menos tão necessário quanto o acesso à mão-de-obra qualificada.

Além disso, essas ligações rápidas são cada vez mais necessárias no processo de desconcentração industrial. Manter contato fácil e rápido com a matriz é de vital importância, quando a implantação de uma sucursal nas regiões periféricas se dá num país estrangeiro, com os seus inconvenientes (distância) e as suas vantagens (baixos salários).

Evidentemente, cada técnica requer configurações diferentes, por razões ligadas ao funcionamento dos seus sistemas – que não possuem as mesmas possibilidades, nem as mesmas limitações – e foram implantados em períodos diferentes. Por exemplo, a difusão via satélite, muito freqüente na Amazônia, tem a vantagem de cobrir vastas superfícies com um mínimo de infra-estruturas e de implantações terrestres. Contudo, mesmo nesse setor, existem eixos fortes (favoráveis aos investimentos) e vazios, onde as implantações seriam problemáticas.

Essa resiliência fica bem clara no caso do litoral, que permanece como o eixo principal do País, onde todas as redes se concentram (cartograma 31). Curiosamente, o desenho da rede de fibras ópticas, por mais moderno que seja, reproduz o desenho do mais antigo dos meios de transporte brasileiros, a cabotagem costeira, que não se alterou desde o tempo das caravelas portuguesas.

Por último, ressaltam-se os feixes de linhas que se estendem a partir de São Paulo para cobrir o território nacional, especialmente rumo ao noroeste. O principal deles, que se reencontra igualmente na rede elétrica, é o eixo norte-sul, que segue a estrada Brasília-Belém – um eixo que fecha o triângulo formado pelo litoral, indo direto para a Amazônia oriental, e engloba o principal espaço “vazio”, ou mal servido, o interior do Nordeste.

Mais a oeste, outras linhas asseguram as ligações com a Amazônia ocidental, quer seguindo as estradas construídas nos anos 1970, para Cuiabá e Porto Velho, quer em direção à Manaus e Boa Vista, no extremo norte do País. A infra-estrutura dos “tubos” atinge, por conseguinte, as capitais mais afastadas. Resta saber como a informação que veiculam será

distribuída a partir dos pontos de acesso, ou seja, a capilaridade das redes locais e a taxa de cobertura de cada região.

Se as redes de informação, que desenham os pontos e eixos de forte centralidade, são bons indicadores das dinâmicas territoriais brasileiras, a mesma temática vale, talvez com maior intensidade, para a circulação de energia. Desse modo, esse não é um indicador menos importante, já que redes de energia também articulam as regiões produtoras – cuja localização depende dos recursos naturais e dos equipamentos construídos – com as regiões consumidoras – onde a concentração da população e da atividade econômica cria uma forte demanda.

O mapa seguinte (cartograma 32) evidencia a inadequação de duas geografias: a da produção e a do consumo de energia, o que levou à construção de linhas de transmissão de grandes distâncias – entre as mais longas e potentes no mundo.

De fato, a produção é principalmente hidroelétrica e, como o aproveitamento dos cursos de água mais próximos das regiões consumidoras já chegou ao limite, criou-se a necessidade de buscar a exploração de recursos cada vez mais remotos. Essa é a principal razão da construção, no regime militar, da barragem de Itaipu, no rio Paraná, na fronteira paraguaia.

Já as centrais térmicas, pouco representativas na contribuição da geração total de energia elétrica no País, ou estão situadas sobre recursos valorizados (como o carvão do Sul), ou são experimentais (como a central nuclear de Angra dos Reis), estão localizadas em regiões com baixa oferta de energia de origem hidráulica, ou, ainda, são próximas dos lugares de consumo em regiões insuficientemente servidas pelas redes hidroelétricas (onde as usinas queimam diversos tipos de óleos combustíveis) – o caso de grandes cidades litorâneas como o Rio de Janeiro ou Salvador.

Em vastas regiões, onde as redes não se interligam, a malha está longe de ser completa. Cerca da metade do território brasileiro está nessa difícil situação, contando apenas com a produção local de energia para suprir suas necessidades. Na maioria dos casos, a energia provém de um gerador diesel, enquanto cidades mais importantes têm uma central térmica ou, em casos excepcionais, uma central hidráulica, construída para as suas necessidades (como Balbina para Manaus, ou Cachoeira do Samuel para Porto Velho e a região central de Rondônia).

Existem planos para remediar essa situação e assegurar a cobertura completa do País por uma rede bem distribuída, mas devido às imensas distâncias e aos volumosos investimentos necessários, serão necessários anos para sua implantação. Por enquanto, o feixe de linhas de alta tensão que liga Itaipu à São Paulo é o eixo essencial das redes elétricas brasileiras. Interconectado com o complexo de barragens dos rios Paraná e Tietê, ele assegura à região Sudeste uma boa cobertura e, a maior parte do tempo, uma alimentação suficiente – apesar do crescimento constante da demanda.

No entanto, este complexo não foi suficiente para evitar o racionamento – voluntário e disciplinado – na crise do ano de 2001 (apelidado de “apagão”), enquanto que a região Sul, graças às suas chuvas maiores, não foi afetada.

O Nordeste é a região menos dotada, em consequência das secas que afetam a maior parte do seu território, mas é cortada pelo rio São Francisco – alimentado a montante pela “caixa de água” de Minas Gerais – o que permite não somente uma potente irrigação, mas também uma geração de energia quase suficiente para cobrir as necessidades regionais. A construção de uma série de usinas hidroelétricas e de barragens reguladoras valorizou esse potencial, mas os seus limites já foram atingidos e, para o futuro, será necessário recorrer a outras fontes, e a transferências de energia. Linhas de alta tensão têm sido construídas a partir da usina amazônica de Tucuruí, o que permitiu melhorar a distribuição da rede nordestina. Ao mesmo tempo, outra linha de alta tensão tem sido “puxada” na direção da Transamazônica, o que permitiu estender para o oeste a rede interconectada, simétrica a que avança, ano após ano, para o norte do Mato Grosso.

Na verdade, o grande desafio é valorizar os potenciais do eixo do Araguaia-Tocantins, seguido, a grosso modo, pelo traçado da Belém-Brasília – no qual foram construídas uma série de barragens e linhas de transmissão, para satisfazer as necessidades do Nordeste e as, infinitamente maiores, do Sudeste. Utilizando os recursos desses rios e de seus afluentes que alimentarão as linhas para o leste (Salvador) e, sem dúvida, em médio prazo, para o oeste (regiões pioneiras do sudeste do Pará e nordeste do Mato Grosso).

Esses empreendimentos significam oportunidade de construir linhas de alta e muito alta tensão para o norte e o sul, e, assim, constituir uma rota norte-sul que articule as principais regiões do País. É um desafio considerável, além de ser a possível coluna vertebral da interconexão do País: a ligação das principais regiões produtoras com as consumidoras, e, mais ainda, com a grande fronteira energética de imensos recursos da bacia amazônica, por enquanto subutilizados.

Sintetizando as tendências apresentadas, e ao distinguir os pontos focais das dinâmicas, os “nós” das redes, os centros propulsores, impulsionadores do movimento do território, tem-se o cartograma 33 – “motores do desenvolvimento”¹¹ – que visa mostrar, em toda a sua variedade, os fatores de dinamismo que animam diversas partes do território.

Como fator-chave tem-se a indústria e os serviços modernos no eixo São Paulo - Rio de Janeiro e nos seus prolongamentos para Belo Horizonte e Triângulo Mineiro, bem como em pequenas áreas do Paraná e Santa Catarina. Mas a agricultura moderna e a agroindústria desempenham o mesmo papel no oeste do estado de São Paulo, no sudoeste de Goiás, no sudeste do Mato Grosso do Sul e no centro-sul do Mato Grosso. Outro bloco com feições semelhantes, de

¹¹ O cartograma 33 - “motores do desenvolvimento” é derivado do trabalho feito pelo consórcio Brasiliana, tentado retratar os fatores locais de dinamismo, escolhido para preparar os investimentos do plano *Brasil em ação*. Aqui, este mapa encontra-se mais completo e atualizado.

menor dimensão, se desenvolve entre o sul do Maranhão e o oeste da Bahia (principalmente por conta da expansão da soja).

No entanto, ao lado desses pólos principais, outras atividades, menos maciças, sustentam o crescimento de regiões menores, sendo elas:

- a mineração – mesmo sendo efêmera por definição;
- a fruticultura irrigada;
- o turismo (tanto no litoral como no interior);
- a agricultura familiar – cuja capacidade de modernização e de inserção em mercados competitivos não deve ser desprezada.

No Nordeste, o litoral se converte em zona turística, com adoção de políticas de desenvolvimento¹² (cartograma 34), evidenciada na importância econômica atribuída a esta atividade, principalmente nos estados do Ceará, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte. O turismo se transforma, neste sentido, num poderoso instrumento de poder argumentativo a serviço da Região, notadamente na produção de um fator econômico capaz de salvar a economia regional.

As zonas de várzea, os tabuleiros e o cerrado nordestino, são convertidos em espaços privilegiados da produção agrícola, cultura irrigada (como o cultivo de manga, goiaba, mamão, banana, uva, entre outras) e produção de grãos nobres (soja), evidenciada no cartograma 35. Nestes termos, elaboram-se planos de exploração de pequenos territórios, rigorosamente selecionados, ou pólos de irrigação, utilizados por uma agricultura diferenciada da tradicional – onde a ciência e a tecnologia servem de pano de fundo, ou melhor, de parâmetro de sucesso desse arcabouço econômico.

2.1.4. Cenários de Ordenamento do Território (ações governamentais setoriais com impactos territoriais relevantes)

A inexistência de uma política formalizada de ordenamento territorial no País não significa a ausência de políticas públicas que afetem o território. Analisa-se a seguir, em primeiro lugar, devido à especificidade das mesmas, as políticas de uso de recursos naturais e de preservação do meio ambiente, antes de evocar, na forma de modelos gráficos, as possíveis repercussões das políticas setoriais.

¹² A viabilidade da Região Nordeste como pólo de atração turística é retratada através dos investimentos do Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR/NE. Financiado com recursos do BID, e tendo o Banco do Nordeste como órgão executor, objetiva: dotar e melhorar a infra-estrutura turística (saneamento, transportes, urbanização e outros); projetos de proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; capacitação profissional; e fortalecimento institucional das administrações de estados e municípios da região.

a) Uso dos recursos naturais

O cartograma 36 sintetiza os principais domínios ecológicos do País, juntamente com os principais problemas que os afetam. Sendo eles (sem ordem de prioridade): o desmatamento da Amazônia, as ameaças de drenagem e de poluição do Pantanal, a desertificação do Nordeste interior, os desabamentos na Serra do Mar e o desflorestamento dos últimos resquícios de Mata Atlântica.

Para responder à ameaça do desmatamento, a principal política pública tem sido a criação de áreas protegidas de várias categorias – que constitui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) – cuja densidade é bem diferente nos diversos ecossistemas do país, conforme o cartograma 37.

Em relação às Terras Indígenas, pode-se aqui analisá-las de forma conjunta. Apesar de não terem o propósito explícito de conter o desmatamento, deve-se ressaltar que essas terras, além de serem geralmente muito mais preservadas que o seu entorno, são áreas do território nacional cujo uso também é determinado por lei.

Além disso, as Unidades de Conservação e as Terras Indígenas têm outra característica em comum: são mais numerosas e muito mais extensas no norte do país do que nas suas partes meridionais (cartograma 38).

O modelo a seguir (figura 1) resume a relação entre os principais ecossistemas, as unidades de conservação e a progressão para o noroeste da área percorrida pelas frentes pioneiras.

Pode-se comparar, via modelos gráficos, a situação atual de alguns temas (de cunho principalmente ambiental, mas também de grande interesse ao ordenamento territorial), com possíveis metas de políticas públicas de ordenamento territorial.

Um dos assuntos mais debatidos, dentro e fora das agências e dos Ministérios responsáveis, é, sem dúvida, a gestão das bacias hidrográficas – principalmente devido aos riscos de escassez de água doce. Mesmo com os holofotes atualmente centrados na transposição do rio São Francisco, o país deverá enfrentar e vencer, de médio a longo prazo, os desafios da gestão integrada de, pelo menos, duas outras bacias: a do Paraguai-Paraná e a do Amazonas – com o complicador suplementar de serem internacionais – que estão entre as maiores do mundo (ver modelo na figura 2).

Não se tem, contudo, nada comparável, por exemplo, à Comissão do Mekong, que reúne quatro países (Camboja, Laos, Tailândia e Vietnam) do sudeste asiático que assinaram o “Acordo de cooperação para o desenvolvimento sustentável da bacia do rio de Mekong”, chegando a um ajuste sobre a gestão compartilhada dos recursos de água e o desenvolvimento do potencial econômico do rio.

Outro tema muito discutido, ao mesmo tempo ambiental e alvo de políticas territoriais, é o desenvolvimento sustentável da Amazônia. No momento, o tipo de uso e de ocupação do território que vigora em grande parte da região revela-se ainda insustentável – necessitando com urgência de políticas públicas que possam reverter as tendências existentes. Tal modelo deverá contemplar, em termos de ordenamento do território, uma relação mais equilibrada (ou, pelo menos, menos predatória) com as outras regiões, além de uma melhor integração com os países vizinhos (figura 3).

Além do caso amazônico, todas as tarefas centrais de políticas de mitigação dos principais problemas ambientais do país são ao mesmo tempo políticas regionais e de ordenamento do território.

Reducir a intensidade do desmatamento na Amazônia e na Mata Atlântica, da desertificação no Nordeste semi-árido, minimizar os deslizamentos de encostas e as enchentes no Sudeste, evitar o assoreamento e a poluição do Pantanal, são objetivos que somente podem ser atingidos pela implementação de políticas de desenvolvimento integrado das regiões afetadas. O modelo gráfico apresentado na figura 4 apresenta o cenário desejado, com a mitigação dos impactos descritos anteriormente.

Neste sentido, a “transversalidade”, muito invocada para as políticas ambientais, vale tanto, e talvez até mais, para as políticas de ordenamento territorial.

b) Ordenamentos do território

O objetivo deste item é refletir sobre possíveis políticas de ordenamento territorial. Assim, seguem abaixo alguns tipos de uso do território, deduzidos dos tópicos analisados no presente item deste relatório.

Os modelos gráficos seguintes relacionam a situação encontrada atualmente com uma proposta de opção de política – com inspiração nos objetivos definidos no início do programa Brasil 3 Tempos.

Em síntese, tratam-se, de certa forma, de cenários de tendências (o que pode acontecer se nada for feito) e cenários voluntaristas (o que seria desejável obter na perspectiva de uma política de ordenamento territorial).

O primeiro tipo de uso, o agronegócio (figura 5), não precisa de muito incentivo para expandir a sua área de atuação. No entanto, as tendências atuais – expansão preferencial para o Centro-Oeste – poderiam ser corrigidas, “espalhando” o agronegócio também pelo Nordeste e pelo Sul, baseando-o em outras *commodities*.

O segundo uso do território, a produção industrial, já começou o seu processo de espraiamento. Mesmo assim, uma política de ordenamento do território pode incentivar este

fenômeno, com ocorrido na França nos anos 1960, com a *politique de décentralisation industrielle* (figura 6).

Outra análise é a da alteração da matriz energética nacional, não somente visando atender aos objetivos de auto-suficiência, mas também buscando efeitos territoriais, a partir da diversificação das regiões produtoras de energia – passando de um sistema que repousa principalmente na hidroeletricidade, no petróleo e no gás (parcialmente importados e complementados pelo etanol extraído da cana-de-açúcar) a uma outra que potencializa a biomassa, e não depende mais de importações. Neste sentido, a biomassa pode passar a incluir o biodiesel – produzido a partir da mamona (Nordeste), do dendê (Amazônia) ou da soja (Centro-Oeste) – enquanto a Amazônia e o Sudeste podem contribuir mais à produção de gás (figura 7).

Em relação às atividades que não contribuem ao uso do território pela área que ocupam, mas pela capilaridade que proporcionam, a matriz de transporte é obviamente um setor-chave. A sua alteração (conforme figura 8) não visa apenas um maior equilíbrio entre os vários modos de transporte (atualmente centrado no rodoviário), mas pode constituir-se numa potente alavanca na melhoria da acessibilidade e da inclusão das áreas mais periféricas do território nacional.

O mesmo raciocínio vale para as infra-estruturas de transmissão da informação (redes de microondas e fibras óticas, *backbone* da internet, entre outros), que têm um papel cada vez maior para permitir – ou não – a inclusão digital de regiões periféricas (figura 9).

Finalmente, o tema considerado por muitos como o coração das políticas de ordenamento territorial em todas as experiências passadas, brasileiras e estrangeiras: a redução das desigualdades regionais – um objetivo que nunca deixa de ser colocado nas primeiras linhas de ação.

Uma discussão clássica, em diversos países, tem sido o dilema de reforçar as regiões mais “ricas”, antes de ajudar as mais “pobres”, com o objetivo de armá-las melhor na competição do mundo globalizado. Contudo, no caso brasileiro, as disparidades são tamanhas que não há nenhuma dúvida de que a sua redução deva estar no topo da lista das prioridades (figura 10).

Corolário da redução das desigualdades, a valorização da diversidade cultural se impõe num país como o Brasil, de dimensões continentais e múltiplas heranças. Além das suas dimensões éticas (respeito aos princípios de igualdade e justiça), a valorização da diversidade possui uma dimensão territorial, ao estabelecer relações mais equilibradas entre regiões centrais e periféricas. Essa vertente tem o seu lado quantitativo, já que a cultura é hoje uma atividade de peso econômico cada vez maior, carregando consigo hábitos de consumo de vários tipos de produtos – da alimentação ao vestuário, chegando aos padrões de moradia (figura 11).

A mesma lógica apresentada no modelo da valorização da diversidade cultural vale na política de ordenamento territorial *stricto sensu*, que – entre outros objetivos – tenta substituir as relações de dominação entre o centro e as periferias. O modelo abaixo representa relações de

benefício mútuo, sob a coordenação política da União e de sua capital, voluntária e simbolicamente situada no centro do país. Se em quase todos os outros aspectos o centro de gravidade nacional se situa no Sudeste, principalmente em São Paulo, nesse caso não se discute a preeminência de Brasília (figura 12).

Como forma de sintetizar todos os modelos gráficos apresentados, tem-se a figura 13, que apresenta dois cenários possíveis e opostos: o tendencial – que prolonga as evoluções atuais – e o desejável – que desenha um futuro mais otimista.

O primeiro aponta claramente para um risco de “rompimento”, separando o País da seguinte forma: no centro, as partes dinâmicas do país e seus espaços de expansão ou de reserva, num eixo sudeste-noroeste; e dos lados, as periferias razoavelmente prósperas do no sul e francamente subdesenvolvidas do Nordeste.

Mesmo sem secessão formal, pode acontecer – e talvez já esteja acontecendo – um desenvolvimento em duas velocidades: um rápido e potente, o do centro bem integrado ao mundo globalizado, e um lento e incerto, para as periferias subordinadas ou esquecidas.

O outro cenário – o desejável – incorpora os objetivos das políticas setoriais de: proteção do meio ambiente; expansão do agronegócio; redução da concentração industrial; revisão das matrizes de transporte, energia e informação; redução das desigualdades regionais; e valorização da diversidade cultural – todas elas incluídas numa política de ordenamento territorial ambiciosas. Trata-se de manter a integridade do território nacional, não frente a uma hipotética ameaça externa, mas frente a um risco real de desagregação interna.

Respeitar o meio ambiente; distribuir melhor as atividades agropecuárias modernas, as indústrias e serviços de ponta; diversificar as fontes de energia; favorecer o crescimento de cidades médias – todas essas ações contribuem para re-equilibrar o território nacional.

Em uma época cada vez mais reticular, repensar as redes de transporte de pessoas, mercadorias, energia e informação, montando uma malha menos voltada para o abastecimento do centro e mais eqüitativa, será sem dúvida uma das alavancas mais poderosas para distribuir melhor o desenvolvimento no país.

Usar os dinamismos, que no Brasil não são poucos, para levar no seu rastro regiões menos favorecidas pela conjuntura atual; explicitar, visando à harmonia espacial, a dimensão territorial nas políticas setoriais; ter sempre em mente a busca da justiça sócio-espacial na hora de planejar, implementar e fiscalizar políticas públicas: tais poderiam ser as ambições de uma política de ordenamento territorial. Não são poucas, mas são condizentes com o desafio de corrigir distorções herdadas há pelo menos meio século de modelo de crescimento desigual, e a altura das ambições que pode e deve ter o Brasil.

2.2. TERRAS EM PODER DA UNIÃO

O Estado, ao propor e definir um ordenamento para o seu território, deve deter o conhecimento da propriedade da terra, essencial para o desenvolvimento de um país. A existência de um grande capital em terras públicas diferencia o Brasil de países que já não o possuem e que podem atuar apenas por meio de mecanismos indutores ou restritivos. A propriedade pública pode ser usada para liderar o ordenamento territorial e até mesmo reformular o modelo de desenvolvimento do país.

Por outro lado, a gestão do patrimônio público e estatal brasileiro constitui um componente essencial da Política Nacional de Ordenamento Territorial, pois além dos bens diretamente territorializados, mesmo os de valores difusos e intangíveis¹³, possuem uma espacialidade própria. Portanto, garantir a qualidade e estimular o bom uso dos bens e serviços de importância coletiva para a nação, implica na adoção de diretrizes governamentais de regulação e administração dos espaços e lugares do território nacional.

O controle fundiário exercido pelo Estado no Brasil origina-se na chegada dos portugueses em 1500, quando a Coroa de Portugal tomou posse do território, que viria a ser chamado Brasil. Em 1548, o controle fundiário passou aos Governadores- Gerais e posteriormente, com a expansão do povoamento, às autoridades locais. Em 1822, com o início do Império, o Estado começou a identificar as terras públicas disponíveis e colocá-las à venda, atuava na legitimação de posses, na regularização fundiária (administrativa e judicial), na reforma agrária e na identificação dos ocupantes de terras públicas ou de domínio duvidoso com conflitos abertos ou potenciais.

A Resolução de 17 de julho de 1822, ainda dois meses antes da declaração de independência do país, estimulava a ocupação com facilidades de regularizações e não impôs limites quanto ao tamanho das posses. A Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850, disciplinou o regime jurídico aplicável às terras públicas. Conhecida como Lei de Terras, a mesma reconhecia a posse legítima somente mediante o poder de compra da terra. Desta lei também se originou a constituição da primeira instituição de regulação de terras públicas, denominada “Repartição Geral de Terras Públicas”, criada pelo art. 21 da citada Lei e regulamentada pelo Decreto nº. 1 318, de 30 de janeiro de 1854.

A República instituiu um novo órgão para cuidar das terras públicas, por meio da Lei nº. 2.083, de 30 de julho de 1909, denominado Diretoria do Patrimônio Nacional. Posteriormente passou a se denominar Diretoria do Domínio da União, pelo Decreto nº. 22.250/32; e depois Serviço do Patrimônio da União, pelo Decreto Lei nº. 6.871/44, por força do Decreto nº. 96.911, de

¹³ A distinção entre recursos naturais e ambientais busca fornecer bases teóricas para equacionar essa diferença entre bens (produtos) e condições (serviços). Sobre o tema, ver: Antonio Carlos Robert Moraes - Valor, Natureza e Patrimônio Natural in Ciência & Ambiente 28, 2004 (reditado em Meio Ambiente & Ciências Humanas 4a.ed. ampliada, São Paulo: Annablume, 2005).

3/10/1988. Sua atual denominação de Secretaria do Patrimônio da União – SPU – vigora desde quando era integrante do Ministério da Fazenda. Atualmente a SPU integra a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por determinação de uma Medida Provisória transformada em Lei, em 1999. Dentre suas atribuições se destacam o controle do cadastramento, fiscalização e conservação, aforamento, regularização, cessão gratuita e permissão de uso, alienação, venda, permuta ou doação.

Outras instituições passaram também a ter acesso ao domínio e à propriedade de terras. São exemplos a FUNAI, INCRA, IBAMA, DNIT, Exército, Marinha e Aeronáutica. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 20, redefine claramente os bens da União¹⁴. Dentre eles, são especialmente importantes para este estudo, as terras devolutas, as terras destinadas à conservação ambiental, as terras indígenas, as terras destinadas à reforma agrária e as terras do Exército, Marinha e Aeronáutica. É a partir deste referencial que se procura avaliar como as configurações e a gestão das terras públicas podem contribuir para a política nacional de ordenamento do território.

2.2.1. Terras Devolutas nas Constituições Federais

Terras públicas ou terras devolutas são conceitos que passaram por modificações desde a primeira Constituição Federal, de 1891, até os nossos dias. O primeiro instrumento de doação de terras do Estado foi a concessão de sesmarias, a partir da carta patente dada pela Coroa Portuguesa a Martim Afonso de Souza, Governador-Geral da Colônia, em 20 de novembro de 1530. A partir de 1549, o regime de concessão de sesmarias sofreu uma série de alterações, mas só veio a ser encerrado em 1850, com a Lei de Terras. Esta Lei, no seu art. 3º, dá o seguinte conceito de terras devolutas: “as que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal (§ 1º); as que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura (§ 2º); as que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei (§ 3º); as que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei (§ 4º)”.

Atendo-se apenas aos aspectos legais, são terras devolutas aquelas adquiridas pelo Estado brasileiro por sucessão à Coroa portuguesa, tendo em vista os fatos históricos do descobrimento e da independência, e por compra ou permuta a outros Estados, que não foram alienadas, por qualquer forma admitida à época, aos particulares, ou que por estes não foram adquiridas por usucapião. Assim como, aquelas que, transmitidas aos particulares, retornaram ao patrimônio do Poder Público

¹⁴ O art. 20 da CF 1988 pode ser consultado na íntegra no relatório do Tema 5 – Espaços Geográficos em Poder da União, disponibilizado na página na internet do Ministério da Integração Nacional.

por terem caído em comisso ou por falta de revalidação ou cultura, não se destinando a algum uso público, encontrando-se, atualmente, indeterminadas.

Em síntese, pela Lei nº. 601/1850 (Lei de Terras), devoluta é toda terra que, por qualquer título, não se acha aplicada a nenhum uso público, por um lado, e, por outro, não integrado, por qualquer título, ao patrimônio privado.

Do conceito acima, depreende-se, como um dos seus aspectos fundamentais, o fato das terras devolutas serem, hoje, indeterminadas. Nem sempre, porém, foi assim, uma vez que, no início, toda terra existente em nosso território pertencia ao Estado. Mas, com as sucessivas, confusas e desorganizadas alienações aos particulares, a situação territorial chegou a um ponto tal, que o Estado não tem condições de saber onde se encontram estas terras, nem a real dimensão delas. O certo é que, atualmente, só por meio da ação discriminatória tem o Estado condições de separar as terras devolutas das terras particulares e das terras públicas em sentido estrito. Só por meio dessa ação é que é possível determinar as terras devolutas, antes indeterminadas, deixando, consequentemente, de serem devolutas para serem consideradas terras públicas *stricto sensu*¹⁵.

Se, no antigo regime, as terras devolutas pertenciam à Nação, por força da primeira Constituição da República, passaram para o domínio do Estado-membro, em cujo território estivessem situadas. Segundo o art. 64 da Constituição de 1891, "pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais".

A Constituição de 1934 reiterou a fixação da primeira Constituição Republicana, ao prescrever que "são do domínio dos Estados os bens de propriedade destes pela legislação atualmente em vigor" (art. 21) e que "são bens do domínio da União os bens que a esta pertencerem, nos termos das leis atualmente em vigor" (art. 20, I).

A Constituição de 1946, seguindo expressamente a literalidade da Carta de 1891, estatuiu que "incluem-se entre os bens da União: a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, as fortificações, construções militares e estradas de ferro" (art. 34, II).

¹⁵ Legisladores especializados estabelecem distinção entre terras públicas (*lato sensu* e *stricto sensu*) e terras devolutas. São terras públicas *lato sensu* todas aquelas pertencentes ao poder público, inclusive as terras devolutas. Já as terras públicas *stricto sensu*, são aqueles bens determinados que integram o patrimônio público como bem de uso especial ou patrimonial, como uma fazenda de propriedade da administração pública, as unidades de conservação, as áreas destinadas à reforma agrária, as áreas de treinamento das Forças Armadas, entre outras. Para maiores esclarecimentos sobre este assunto ver o relatório do Tema 5 - Espaços Geográficos em Poder da União, disponibilizado na página na internet do Ministério da Integração Nacional, e o Apêndice B – Conceitos Acessórios.

A Carta de 1967 atribuiu à União "a porção de terras devolutas indispensáveis à defesa nacional ou essenciais ao seu desenvolvimento econômico" (art. 4º, I). Nessa mesma linha, tem-se a Emenda nº. 01, de 1969, que também atribuiu à União "a porção de terras devolutas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais" (art. 4º, I). Tais preceitos significam que a União retoma a propriedade da porção de terras devolutas, ainda pertencentes aos Estados, na exata medida em que sejam elas indispensáveis às finalidades previstas na Constituição, com dispensa de prévia e justa indenização. Na verdade, sem qualquer retribuição. Em outras palavras, toda vez que a União necessitar, para a segurança e o desenvolvimento nacionais, de porção de terras adquiridas pelo Estado federado em razão do art. 64 da Constituição de 1891, adquire-lhes o domínio independentemente de desapropriação e, portanto, de indenização, salvo por benfeitorias.

Finalmente, a vigente Constituição de 1988, mais técnica que as anteriores, estatui que "são bens da União: as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei" (art. 20, II) e que "incluem-se entre os bens dos Estados: as terras devolutas não compreendidas entre as da União" (art. 26, IV).

A nova redação é mais abrangente, sob certos aspectos, do que o texto anterior e, à luz de outros, menos. É que, na Emenda Constitucional nº. 01/69, pertenciam à União a porção de terras devolutas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais. Na sua interpretação a expressão "indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacionais" trazia implícita a oferta de grandes extensões de terras, na utilização do conceito amplo de segurança e de desenvolvimento, dentro da concepção dos estudos da Escola Superior de Guerra. Aliás, esse texto de 1969 reproduz a linha que inspirou o movimento de 1964, ou seja, "segurança e desenvolvimento".

Concluindo "terras devolutas são terras públicas *lato sensu*, indeterminadas ou determináveis, sem nenhuma utilização pública específica e que não se encontram, por qualquer título, integradas ao domínio privado". Quando determinadas, via ação discriminatória, passam a ser terras públicas *stricto sensu*. Elas pertencem, em regra, desde a Constituição de 1891 (art. 64), aos Estados-membros, excetuando-se aquelas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, que são de propriedade da União (CF/88, art. 20, II).

No entanto, tal questão é inconclusa visto que os Estados federados questionam o pátrio poder da União sobre as terras públicas / devolutas.

2.2.2. Terras Públicas da União – Localização e Configuração

Diversos argumentos, baseados, sobretudo no texto constitucional, apresentados anteriormente, evidenciam as diversas funções às quais as terras públicas da União têm servido, da

defesa nacional, preservação ambiental e reforma agrária; e aos territórios destinados às populações indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais.

Identificar onde se localizam e como se configuram tais terras, e as instituições responsáveis por elas, é o primeiro dos objetivos. Os questionamentos quanto às formas de seu gerenciamento e seus mecanismos existentes seguem-se aos de sua localização e configuração, assim como a análise da prevalência ou da alteração dos usos, determinados em lei.

A primazia quanto aos usos é também clara no texto constitucional: terras indígenas prevalecem sobre qualquer outro uso ou função. No entanto, a destinação de terras para a reforma agrária e preservação ambiental encontram-se na mesma condição, ainda que a terra para preservação ambiental seja considerada indisponível. Isto significa que, ao ocorrer superposição entre a determinação da terra pública, e, portanto, da propriedade da terra, qual dos dois usos deve prevalecer? Sem dúvida, definir a articulação entre objetivos e ações institucionais, em aparentes contraditórios e, por conseguinte, definir o plano de destinação e uso das terras, devem ser ações prioritárias no âmbito da Política Nacional de Ordenamento Territorial.

A restrição à função específica de proteção de espaços territoriais e seus componentes está prevista na Constituição Federal, em seu § 1º, inciso III, e da fauna e flora, no inciso VII da CF/88, sendo qualquer alteração e supressão somente permitida através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção. Já o § 4º do artigo 225 define alguns dos ecossistemas brasileiros como patrimônio nacional, e sua utilização somente poderá ocorrer na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. No § 5º do referido artigo considera-se como indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

2.2.3. Terras destinadas à Conservação Ambiental

Segundo dados do IBAMA, referentes ao ano de 2004, o país possuía um total de 7,63% de sua superfície em Unidades de Conservação federais, excluídas as ilhas oceânicas, não tendo sido apurada a superfície total das UCs estaduais. Contudo, a superfície brasileira destinada à proteção integral alcança apenas 9,09% do total de UCs federais e estaduais. Um olhar mais perspicaz sobre estes números identifica que o Brasil ainda está longe de cumprir a recomendação da União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN - The World Conservation Union) de que o mínimo de 10% de cada bioma seja destinado à proteção integral. Esforços concretos, com a criação de seis novas unidades de conservação, em fevereiro de 2006, indicam a busca do objetivo de atingir o percentual mínimo recomendado pela IUCN.

Atualmente, as Unidades de Conservação federais somam o montante de 622 e ocupam aproximadamente 65 milhões de hectares. Desdobrando-se este quantitativo por categoria, obtém-se em primeiro lugar as Florestas Nacionais (Flona), que totalizam 154 áreas com mais de 19 milhões de hectares; os Parques Nacionais (Parna) em número de 87, com mais de 17 milhões de hectares; em terceiro lugar, situam-se as 36 Reservas Extrativistas (Resex) com mais de 8 milhões de hectares, às quais seguem-se as Áreas de Proteção Ambiental (APA) com quase 8 milhões de hectares. De menor expressão, em número e em área, são as Reservas Biológicas (Rebio), respectivamente com 3,5 milhões de hectares; e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) e as Áreas de Relevante Interesse Ecológico (Arie), com respectivamente 3,7 e 46,0 mil hectares. Servindo-se da base de dados disponibilizada pelo IBAMA elaborou-se o cartograma 39¹⁶, que mostra a espacialização das Unidades de Conservação federais.

A distribuição, por categoria e área destas Unidades de Conservação está configurada no cartograma 40, que ao espacializá-las representa a situação de cada uma das unidades existentes e permite uma análise de sua concentração ou dispersão. A distribuição desigual do tamanho das superfícies protegidas é claramente perceptível. Nota-se a inexistência de áreas protegidas nas áreas de ecótonos (ou de transição entre ecossistemas) e percebe-se a baixa densidade destas áreas protegidas nos Cerrados e Caatinga, e sua inexistência nos Campos do Sul.

Esta configuração resulta em um predomínio de áreas menores que 500 mil hectares na Mata Atlântica, embora em grande quantidade. Na Caatinga e nos Cerrados, são também muito pequenas as áreas de conservação, e seu quantitativo é pouco representativo. Sem nenhuma dúvida, é no ecossistema amazônico onde se encontram as maiores unidades de conservação e em maior densidade. Não significa, porém, que este ecossistema já tenha atingido o percentual considerado como o patamar mínimo de conservação, pelos padrões da IUCN.

Outro ponto importante são os vetores de progressão e pressão da antropização sobre o ecossistema amazônico. Somente com uma nova forma de uso do território baseada na incorporação de ciência e tecnologia poderá se promover a mudança da visão de inserção da Amazônia no processo de desenvolvimento do país, rompendo com o histórico processo de economia de fronteira.

2.2.3.1 Terras Indígenas

Os direitos dos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam são reconhecidos no art. 231 da Constituição Federal de 1988, competindo à União a obrigação de demarcá-las, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens. Apesar disso, o cumprimento de todos os passos

¹⁶ Todos os cartogramas, figuras e gráficos citados neste documento se encontram no apêndice A, intitulado *Caderno de Figuras*.

para a transformação definitiva de um espaço geográfico em terra indígena demanda a homologação e registro em nome do povo indígena que foi beneficiado.

A utilização de qualquer recurso (hídrico, energético, mineral ou de pesquisa) em terras indígenas só pode ser efetivada com a autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, sendo-lhes garantida a participação nos resultados de qualquer destas explorações, na forma da lei.

Não se aplica às terras indígenas a ação do Estado, relacionada ao favorecimento da organização e nem a priorização das atividades garimpeiras em cooperativas (art. 174, § 3º e 4º). Da mesma maneira, o estabelecimento de áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, de forma associativa, não se aplica às terras indígenas quando não ouvidos o Congresso Nacional e a comunidade afetada.

O número de áreas indígenas no território nacional é de 678. Estas áreas ocupam 120 milhões de hectares e nelas se distribuem, em espaços diferenciados, um total de 375 mil índios (ver cartograma 41).

A configuração das terras correlacionada com a população, expressa no cartograma 42 (THERY e MELLO, 2005) mostra a acentuada quantidade de índios em superfícies reduzidas, especialmente nas regiões de ocupação antiga. Mostra também que em algumas regiões da Amazônia, especialmente nos estados do Acre, Amazonas e Roraima, alguns povos indígenas vivem situação idêntica, ou seja, alta densidade demográfica, para os padrões indígenas.

Outra questão que merece destaque é a existência de uma série de reivindicações de descendentes de inúmeros grupos indígenas. No caso do procedimento para atendê-los, novas áreas deverão ser requisitadas à Funai. Não se tem a mensuração da dimensão total destes requerimentos, mas, a Funai já tem idéia do grau de pressão que o mesmo provocará sobre terras públicas ou privadas, demandando soluções em curto prazo.

2.2.3.2.Terras Destinadas à Reforma Agrária

Também são reconhecidas na Constituição Federal de 1988, art. 185, as terras com fins específicos de reforma agrária.

Uma das formas de obtenção de imóvel rural pelo INCRA é a arrecadação de terras, atribuição da divisão de obtenção e destinação de terras daquela instituição. Desde os anos 1970, o Incra vem se servindo deste expediente para constituir um capital de terras disponíveis que permitam a efetivação de políticas agrárias governamentais.

Esse procedimento possuía respaldo legal no Decreto 1164, de 1973, o qual permitiu à União arrecadar as terras devolutas, em poder dos Estados federados desde o Decreto-Lei nº. 9760, de 05 de setembro de 1946 (Capítulo V, art. 125 e 126). Da mesma maneira, tal direito englobava

também as terras de particulares localizadas às margens das vias de comunicação federal (100 km de cada lado). Considerando-se que nos anos 1970, os planos nacionais de desenvolvimento objetivavam a expansão do desenvolvimento econômico e a integridade do território nacional para as regiões Norte e Centro-Oeste, a concentração das terras arrecadadas ocorre na Região Norte e áreas de fronteira, conforme identificado no cartograma 43.

Coube ao Incra requerer terras para assentamentos rurais, especialmente as localizadas às margens das rodovias federais (Transamazônica/BR230; Cuiabá–Rio Branco/BR364; Porto Velho–Manaus/BR319; Cuiabá–Santarém/BR163; Manaus–Boa Vista/BR174; a Perimetral Norte/BR210; e as áreas identificadas pelo Getat - Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins), que assim retornaram ao domínio da União. Embora tenha predominado ao longo das vias de circulação rodoviária, a arrecadação de terras também ocorreu em várias outras zonas das regiões Centro-Oeste e Norte.

A interdição de novas arrecadações de terras pela União ocorreu com a Constituição Federal, que em 1988, revoga o decreto nº. 1164, de 1973. Atualmente, o INCRA possui um total de 5.964 áreas arrecadadas sem informações mais detalhadas sobre a prioridade de uso ou estágio do processo de regularização de assentamentos.

A prioridade de uso destas terras deve estar em consonância com o art. nº. 188 (Capítulo III), que estabelece que a destinação das terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e o Plano Nacional de Reforma Agrária. Atualmente, o esforço da instituição é estabelecer a destinação das mesmas segundo o que especifica cada projeto e estimular a solução coletiva, especialmente nas áreas da Amazônia Legal em que há restrição de uso da propriedade, devendo 80% da área do imóvel ser atribuída como reserva legal.

Outro aspecto a ser estudado na situação das terras destinadas ou utilizadas pelo Incra, refere-se aos projetos de assentamento agrário e nas diferentes etapas existentes para sua emancipação, que ocorre normalmente quando este já se encontra consolidado, e, muitas vezes com características urbanas.

O número total de projetos sob jurisdição do INCRA, incluídos os projetos de assentamento, projetos de colonização dirigida e reservas extrativistas, dentre outros, em suas diferentes fases, é de 6.970. Destes, apenas 4.007 encontram-se mapeados, dos quais apenas 3.500 contêm informações relacionadas às áreas, data de criação, capacidade e situação.

No total, o conjunto de áreas geridas pelo INCRA abrange aproximadamente 54 milhões de hectares, com capacidade para absorver até 828 mil famílias. No entanto, estão assentadas pouco mais de 600 mil famílias.

Cabe mencionar uma possível fonte de conflitos na gestão do INCRA. Os dados levantados nesse estudo tratam dos projetos de assentamento e indicam haver áreas de reservas e de

preservação ambiental que estão sendo desapropriadas com o intuito de se tornarem assentamentos. Questiona-se primeiramente se esta informação estaria correta. Em segundo lugar, estando esta informação correta, de quem seria a prioridade no uso e desapropriação da terra pública; ao INCRA, órgão responsável pela reforma agrária, ou ao IBAMA, responsável pela conservação ambiental.

A Constituição Federal de 1988, nos seus art. 184 e 188, que tratam da reforma agrária, é clara quanto à prioridade da propriedade pública para aquele fim. Por sua vez, o art. 225, §5, que trata da questão ambiental, determina a indisponibilidade das terras devolutas ou arrecadadas pelos estados necessárias a proteção dos ecossistemas naturais. O art. 20, inciso II, também define como bens da União as terras devolutas indispensáveis a preservação ambiental definidas em lei, conforme explicitado anteriormente. Ou seja, há claramente um conflito de hierarquia da prioridade constitucional e, consequentemente, um problema de gestão interinstitucional. Daí a importância que uma PNOT defina a prioridade e coordenação das políticas de cada uma destas instituições.

2.2.3.3.Terras do Exército, Marinha e Aeronáutica

Com objetivos distintos dos anteriores, ao Exército, Marinha e Aeronáutica são atribuídas, constitucionalmente, obrigações às quais está vinculada a necessidade de terem a sua disposição extensões de áreas, destinadas as suas finalidades.

Exército, Marinha e Aeronáutica são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República. Destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (art. 142/CF/88).

Para garantir a segurança pública e a eficiência de suas atividades, estas instituições dispõem, no território nacional, de áreas territoriais que constituem campos de treinamento de seu contingente. Estas áreas são consideradas do patrimônio da União sob a jurisdição destes destacamentos militares, distribuídos no território nacional, conforme art. 20, inciso II, da Constituição Federal.

2.2.4. Situações Conflituosas para o Ordenamento Territorial

As configurações das terras públicas no território nacional evidenciam áreas de superposições de categorias de uso, de funções, de objetivos, de jurisdições e de gestões diferenciadas, que indicam potenciais conflitos.

Merecem especial atenção as seguintes situações:

- a) **A mais densa localização de terras arrecadadas pelo INCRA na região amazônica encontra-se ao longo das rodovias federais**, que se caracterizam como fortes vetores de

transformação do território. Como as terras arrecadadas devem ser destinadas aos projetos de assentamentos agrários, somente uma articulação, fortalecida por mecanismos estruturantes com o setor ambiental, permitirá uma destinação menos agressiva às frágeis condições naturais da região amazônica.

- b) **Dois Brasis distintos são desenhados pelas configurações territoriais, demonstrando aparentes conflitos:** a Amazônia, que comporta grandes extensões de terras públicas, representando um mosaico de diferentes intencionalidades e institucionalidades; e o restante das regiões brasileiras, onde as terras públicas existentes ocupam pequenas e insignificantes porções do território.
- c) **As áreas protegidas apresentam uma melhor distribuição no território brasileiro**, em qualquer de suas categorias, quando comparadas às outras categorias de terras públicas, embora as maiores áreas estejam concentradas na Amazônia.
- d) **As maiores extensões de terras indígenas se localizam na Amazônia**, embora a maior densidade da população indígena esteja no Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e nos estados nordestinos.
- e) **Terras Indígenas, Projetos de Assentamento e Áreas Arrecadadas** – as áreas arrecadadas pelo INCRA estão na Amazônia Legal. Elas coincidem territorialmente com várias terras indígenas nos antigos territórios federais (estados do Acre, Amapá, Roraima e Rondônia) e no estado do Amazonas. Por outro lado, os projetos de assentamento já implantados, em sua maioria, circundam terras indígenas e acompanham o traçado de rodovias.
- f) **Unidades de Conservação, Projetos de Assentamento e Áreas Arrecadadas** – um sério problema de destinação do uso e da jurisdição da propriedade ocorre neste conjunto de terras públicas. A maior superfície de superposição de terras encontra-se na região Amazônica, entre as unidades de conservação, sob a jurisdição do IBAMA, e os projetos de assentamento existentes, de responsabilidade do INCRA. O problema se intensifica quando se sobrepõem áreas propostas pela política nacional de conservação da biodiversidade com terras arrecadadas, que cobrem superfície bem maior. Além da sua extensão territorial, as terras arrecadadas indicam as futuras localizações de projetos de assentamento. Nessas

áreas, que segundo as prioridades de proteção devem se tornar unidades de conservação, a presença humana será intensificada.

g) Terras Indígenas X Unidades de Conservação – esta superposição já é um problema conhecido de longa data. O estudo deste processo indicou, como uma de suas causas, a ação deliberada do Estado de fragmentar territórios indígenas – política alterada em 1988. Como cada tipo de uso pressupõe uma norma de utilização, o conflito foi estabelecido e, apesar da modificação da política, nenhuma decisão posterior foi tomada para a solução do problema. Atualmente, busca-se o estabelecimento de mosaicos de territórios protegidos, com todas as categorias de proteção ou de uso sustentável. Ainda que os territórios indígenas não sejam unidades de conservação, nestas terras há uma grande proteção do meio ambiente e o seu uso dificilmente será modificado. De qualquer maneira, a questão da propriedade e do uso destas terras precisa ser resolvida.

Os maiores problemas identificados estão concentrados nos conflitos de terra entre as instituições públicas, tanto do ponto de vista da propriedade da terra quanto do uso do território. Sabendo-se que o direito à terra é inalienável aos grupos indígenas, não paira dúvida que a terra indígena prevalece sobre qualquer outro uso. Assim, o maior embate se coloca na determinação de prioridades entre a proteção ambiental e o uso da terra para a reforma agrária.

Parece que o lado mais frágil desta balança tende a ser a proteção do meio ambiente, visto ser este um interesse difuso. Na questão agrária os interesses são claros, bem estabelecidos, e, evidentemente contraditórios, entre os proprietários de terra e aqueles que buscam o acesso à terra. Por outro lado, existe uma capacidade de absorção de milhares de famílias em lotes de projetos já implantados e cuja capacidade de atendimento é bastante ociosa.

Em 2002, a política nacional de conservação da biodiversidade relacionou as novecentas áreas prioritárias para conservação no país. Desde então, pode-se verificar alguns progressos na execução desta política. Porém, o processo de transformação em áreas de conservação da biodiversidade *in situ*, em todos os ecossistemas brasileiros, certamente não se fará sem questionamentos e conflitos.

Na Amazônia, a potencial fonte de conflitos está principalmente relacionada ao uso do solo, pois, a frente de expansão econômica para o norte do país tem induzido a conversão florestal, especialmente em lavouras e/ou pastos. Um outro fator é que a conversão florestal, simplesmente como garantia de posse e uso da terra, tem aumentado na região, devido à expectativa gerada por alguns dos projetos governamentais. Isto exemplifica um foco de conflito territorial em razão de estratégias diferenciadas de políticas públicas.

De 2002 até o momento, os conflitos se acirraram, seja por fatos concretos, como a substituição da floresta pela soja, seja por expectativas ou projetos de longo prazo. O projeto de asfaltamento da rodovia BR-163 provocou especulação fundiária no eixo da rodovia e em suas proximidades, intensificando fortemente o desmatamento, somente contida com o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influ. A lógica territorial, explicitada no cartograma 44, é contraditória: enquanto o mosaico de áreas a serem conservadas forma um espaço contínuo no sentido leste – oeste, a infra-estrutura corta esta configuração no sentido norte-sul, ampliando-se no sentido leste-oeste com a construção e asfaltamento de rodovias municipais, formando um amplo leque em suas margens, adentrando áreas florestais antes inacessíveis.

2.3. LOGÍSTICA DO TERRITÓRIO BRASILEIRO

2.3.3. Sistema Logístico Físico do Território Brasileiro¹⁷

A logística¹⁸ se firma como inteligência militar do Estado moderno. A geopolítica do Estado se fundamentava na estratégia espacial – concentração de esforços em pontos selecionados – e a logística (palavra de origem francesa, do verbo “loger”, isto é, alojar) entendida como arte de transportar, abastecer e alojar as tropas, passou a ser o “conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos meios necessários à expansão militar do Poder Nacional para realização de ações impostas pela Estratégia Nacional”.

Análises extremamente enriquecedoras, fora do âmbito da geopolítica e da logística, permitem melhor compreendê-las. Trata-se da instrumentalização do espaço como meio de controle social quando o Estado muda de feição, processo que, germinado em fins do século XIX com o crescimento demográfico, culmina no pós-guerra, com o Estado intervencionista.

A análise do sistema logístico para o presente trabalho envolveu vários tipos de redes. No caso da logística do território nacional, os objetivos foram: a) identificar a densidade das redes e o nível de equidade dessa distribuição no território nacional; b) avançar no conhecimento de conexões existentes, não só na escala do território nacional, mas também nas escalas da América do Sul e global.

¹⁷ Os critérios para avaliação do nível de desenvolvimento do sistema logístico foram:

a) Densidade das redes, distinguindo-se redes pioneiras isoladas, conjunto de redes e malhas. Malhas constituídas de redes entrelaçadas que formam uma tecitura espacial. São as malhas que efetuam maior cobertura espacial, possibilitando, teoricamente, o acesso de maior parcela da população às redes;

b) Confiabilidade das redes depende da sua qualidade e de sua manutenção. Não será tratada nesse estudo porque demanda uma investigação técnica específica.

¹⁸ O conceito de logística é apresentado de forma mais detalhada no Apêndice A.

Para tanto, foram analisadas e integradas as redes de infra-estrutura viária, de energia, de comunicações, de armazenagem e a urbana.

A infra-estrutura viária e energética é reveladora de conexões não apenas no território nacional, mas também entre países do continente sul-americano. Portos e conexões entre cidades são os melhores indicadores para analisar o nível de inserção do país no sistema global.

2.3.3.1. Acesso às Redes de Serviços no Território Brasileiro

Estudos de caso com mensuração de fluxos de acesso aos serviços de saúde e educação são extremamente elucidativos da acessibilidade às redes. Revelam a face social da logística do território, que se caracteriza pela interiorização dos serviços mais freqüentes e manutenção de hierarquia dos serviços mais raros e de maior custo.

Equidade em saúde significa garantir a todos o acesso aos serviços de boa qualidade, isto é, uma distribuição justa. A distribuição dos serviços é condicionada pelo acesso, correspondendo: à oferta; à distância; ao atendimento e as condições sócio-econômicas da população. Estes fatores compõem a acessibilidade geográfica, possibilitando o consumo dos serviços. No Brasil, a desigualdade na acessibilidade geográfica (distância em tempo e custo) compromete os ideais de equidade.

O Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Constituição Federal de 1988, no contexto da redemocratização do país, constitui um marco na política de Saúde Pública. Seus princípios básicos são: a) a universalização do acesso aos serviços de saúde, por meio da descentralização, necessária para superar a desigual distribuição dos serviços no território; e b) a regionalização/hierarquização, necessária para evitar a pulverização de esforços e recursos, além de assegurar a qualidade de serviços, o que exige eficiência e economia de escala.

Um grande avanço foi alcançado com o SUS, no que se refere à distribuição menos desigual de um conjunto de serviços de uso mais freqüente no território nacional. Verifica-se a difusão de pontos de atendimento e interconexões entre vários ramos da rede, que configura uma malha efetiva, facilitando o acesso. Em contrapartida, para os serviços de uso menos freqüentes e mais caros, que atendem doenças mais graves e complexas, a rede é hierárquica, apresentando baixo grau de cobertura e um padrão hierarquizado dos fluxos.

Em outras palavras, o acesso aos serviços continua discriminatório, seletivo e violando o princípio de equidade.

É possível utilizar o conceito de equidade em saúde como também para a educação. No entanto, é flagrante as diferenciações na mensuração deste conceito, considerando as diferentes regiões brasileiras.

No caso da Amazônia, por exemplo, a região continua apresentando um grande déficit em relação aos números nacionais, embora com um forte crescimento nos anos recentes. Se considerarmos a difusão espacial do ensino público de graduação, iremos notar o acesso de parcela significativa da população a essa oportunidade. As universidades federais abrigam 35% dos alunos de graduação matriculados na região, e respondem pela interiorização do ensino universitário através de uma estratégia de descentralização baseada na implantação de campus avançados. Já as instituições de ensino superior (IES) privadas se concentram nas capitais. Por outro lado, instituições de pós-graduação e pesquisa se concentram nas capitais estaduais, particularmente em Belém e Manaus, seguidas de Cuiabá.

A seguir detalharemos aspectos referentes à logística no território brasileiro para podermos perceber a complexidade do fenômeno.

2.3.3.2. Logística do Território: Doméstica e Continental

Redes de Circulação

O transporte rodoviário predomina na matriz de transportes brasileira. Ele tem e continuará tendo um importante papel na circulação de pessoas e de mercadorias, inclusive as destinadas ao mercado externo, tendo em vista que a distância média entre 250 a 600 Km até os portos é considerada competitiva para o modal rodoviário.

Rede Rodoviária

Desde 1995, a Confederação Nacional dos Transportes realiza, anualmente, uma pesquisa para avaliar as condições operacionais da malha rodoviária nacional. Em 2001, a pesquisa cobriu 71,9% da malha rodoviária federal (40.217 Km) e 5.077 Km de rodovias estaduais.

As rodovias nas regiões Sul e Sudeste estão relativamente em boas condições e se configuram como malha, inclusive com boas conexões com os portos. No entanto, o mesmo não ocorre no Nordeste, e, menos ainda nas demais regiões.

De um modo geral, a privatização melhorou as condições das rodovias-tronco, mas criou novos problemas, tais como a deterioração de estradas estaduais, que se tornaram alternativas para evitar o pagamento de pedágios.

Um dos maiores problemas do transporte rodoviário é o excesso de oferta, que reduz a receita por tonelada transportada, de tal sorte que a concorrência predatória levou ao fechamento de empresas tradicionais e de grande porte. O desbalanceamento dos fluxos e a falta de informação quanto ao verdadeiro custo do transporte (considerando custos fixos e variáveis), tem sido a principal causa da redução e do aviltamento dos fretes que, freqüentemente, não chegam a

remunerar os custos variáveis. A baixa rentabilidade do setor decorre também do obsoletismo da frota, cuja idade média é estimada em 14 anos, ou seja, o dobro da idade desejada. Por sua vez, o baixo valor do frete médio rodoviário tem sido um dos maiores impedimentos ao pleno desenvolvimento dos modais ferroviário e de cabotagem.

Rede Ferroviária

É pequena, a participação da ferrovia na matriz de transportes brasileira: em 2000, apenas 20,86% da carga total transportada no país e em 2004, 23,9%. Os principais problemas do transporte ferroviário residem na malha segmentada, visando apenas ligar a área produtora ao porto; nas diferenças de bitola; na insuficiência de armazenagem e de áreas de alimentação retroportuárias; nos terminais de transbordo e na má qualidade da frota de cabotagem. A estrutura de custos da ferrovia requer grandes e regulares volumes de tráfego, ou seja, economia de escala. A expansão da agroindústria depende da superação desses problemas, que resultaram em perda de 13% das safras de grãos entre 1997-2003, calculando-se o custo logístico doméstico em 12,1% do PIB, dos quais 7% correspondem ao transporte.

As primeiras concessões ao setor privado foram feitas ainda em 1996. Em 2000, entre as oito concessões federais, somente uma (a Bandeirantes) cumpriu as metas de segurança, e duas concessionárias, as metas de produção.

A reduzida velocidade no transporte ferroviário, em comparação com o rodoviário, e a baixa confiabilidade quanto ao tempo de viagem ainda caracterizam este modal de transporte, que demanda grandes investimentos em modernização. E ademais, ele enfrenta forte competição do caminhão nos custos porta-a-porta.

A tendência da participação da ferrovia na matriz de transporte, contudo, tende a crescer em face da progressão das exportações na economia nacional. Para tanto, adicionam novos serviços em suas operações, captando parte da demanda de carga geral: serviços que envolvem cargas menores com maior valor agregado porque apresentam maior custo de estocagem, em menor tempo e com maior segurança. A informação precisa e atualizada sobre as operações dos clientes e suas necessidades desporta como critério básico para implantação dos serviços. Para poder competir, os transportadores devem transformar-se em operadores logísticos de seus clientes, agregando mais de um modal de transporte e outras atividades da cadeia logística.

Redes Fluviais

O modal fluvial é usado notadamente na Amazônia, para o transporte da carga geral da produção regional e a circulação de população de baixa renda.

Conexões no continente se fazem sobretudo pela hidrovia do Paraguai; trocas tradicionais entre os terminais de Corumbá que exportam ferro, manganês granulado e gado, em menor proporção, e importam trigo da Argentina. A inovação nesta circulação é a exportação de soja pelos terminais de Cáceres e Ladario para a Bolívia, Paraguai e Argentina.

A Hidrovia do Tietê-Paraná tem características específicas que expressam o desenvolvimento do centro-sul do Brasil, particularmente de São Paulo. Os terminais do estado são todos privativos. A soja em grãos, seguida do farelo e óleo, além do açúcar e do álcool, dominam totalmente a circulação fluvial. A origem da soja são os terminais de Goiás (dois privativos e um público) e do Paraguai (um privativo e dois públicos). Trata-se, portanto de uma especialização. Na Hidrovia do São Francisco, a soja do oeste baiano é recebida em Juazeiro (Bahia) juntamente com milho e casca de cereais.

Na região Amazônica, destacam-se as Hidrovias do Madeira e do Amazonas-Solimões. Na Hidrovia do Madeira, a circulação é diversificada. Porto Velho envia soja em grãos (originária do leste do estado e doeste do Mato Grosso) para Itacoatiara, de onde recebe fertilizantes, e carga geral para Manaus, que lhe retorna granel líquido e Gás Liquefeito de Petróleo (GLP). Na Hidrovia do Solimões, domina o transporte de petróleo e GLP de Coari para Manaus. Em toda a Hidrovia, o transporte de carga geral e de passageiros tem grande importância.

As demais bacias mantêm o transporte não especializado de carga geral, que caracteriza todo o transporte fluvial das áreas menos desenvolvidas. É o caso da Hidrovia do Parnaíba, no Nordeste, em que o domínio da carga geral e produtos diversos é total.

Pequenas exceções a esse quadro, revelando diversificação de carga, são: a) Hidrovia do Guamá-Capim (Pará), onde há transporte de caulim para Barcarena, e de madeira e seixos para Belém; b) Hidrovia do Jacuí/Taquari/Lagoa dos Patos, que transporta carvão, óleo de soja, lascas de madeira, milho e sorgo, certamente pela proximidade de Porto Alegre.

Redes Aéreas

A circulação aérea é fundamental no transporte de passageiros em função de negócios e de turismo.

As redes aéreas mantêm um padrão altamente concentrado nas capitais estaduais. Dados do ano de 2004, relativos ao transporte de carga e passageiros nos aeroportos nacionais, indicam:

a) A inclusão do transporte internacional em todos os aeroportos das capitais estaduais, com exceção de Vitória e Goiânia. Esta inovação parece estar ligada, sobretudo ao turismo, e também aos negócios.

b) A ampliação dos aeroportos e sua duplicação em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Os antigos aeroportos, sediados em zona urbana, permanecem atendendo aos vôos

domésticos de trajetos mais curtos, sobretudo entre as três metrópoles citadas. Deve-se acrescentar Campinas como um terceiro aeroporto da metrópole paulista.

c) São Paulo possui o maior aeroporto, quanto ao número de passageiros transportados (26 milhões, em 2004), seguido do Rio de Janeiro (11 milhões) e Brasília (10 milhões).

d) Quanto ao transporte de cargas, a hierarquia é muito diversa: Guarulhos mantém a primeira posição, seguido de Campinas, atestando a força de São Paulo. No entanto, Manaus desponta após São Paulo, superando o Rio de Janeiro, que é seguido por Salvador e Brasília.

O turismo internacional é sem dúvida um fator de intensificação da circulação de passageiros, patente no volume registrado em Salvador, Fortaleza, Recife e Natal.

As viagens de negócios são mais elevadas, sobretudo, em São Paulo, onde o transporte internacional de passageiros em Guarulhos é maior do que o doméstico. Já no Rio de Janeiro, revelando menor dinâmica, mesmo no Aeroporto do Galeão, o número de passageiros domésticos supera o dos internacionais.

As conexões com a América do Sul continuam fracas. Para viajar do Rio de Janeiro até Guayaquil, na costa do Equador, por exemplo, é necessário ir a Santiago, Lima ou Buenos Aires, permanecendo horas no aeroporto no aguardo de uma conexão. Fluxos existem na parte central da América do Sul, tanto ferroviários como rodoviários, sendo o fluxo aeroviário o mais intenso. Somente entre Buenos Aires e Santiago que se configura uma malha efetiva. Nas conexões aéreas, o Brasil, que já tem fluxos intensos com Buenos Aires, tem intensificado firmemente os fluxos com Santiago. No mais, tratam-se de redes sem interconexões ou corredores isolados, como mostra o cartograma 45.

A extensão territorial e a tropicalidade do Brasil deveriam atribuir à circulação pelos caudais fluviais e por via aérea um papel de destaque, mas não é que acontece. Essas vias de circulação não têm expressão significativa. As articulações com a América do Sul são ainda embrionárias.

Rede de Armazenagem

Acompanhando de perto a localização das áreas de grande expressão do segmento agro-industrial nacional, no que diz respeito aos grãos, a armazenagem, na escala macrorregional, apresenta uma forte concentração nas regiões Sul e Sudeste e um processo de expansão em direção

às áreas de crescimento da fronteira agrícola no Centro-Oeste - que vêm se tornando importantes produtoras de grãos, notadamente de soja e milho¹⁹.

A distribuição de silos e graneleiros revela, de forma direta, a logística de localização e distribuição das grandes empresas inseridas nos complexos agroindustriais, cuja atuação, longe de restringir-se ao mercado interno, insere-se numa economia desenvolvida em escala global.

A tendência de deslocamento das áreas tradicionais de plantio e processamento de grãos e, principalmente da soja, do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e São Paulo para os estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e, mais recentemente, Bahia, Maranhão e Piauí, reponde, em grande parte, pela configuração da distribuição das unidades de armazenagem no território nacional.

A distribuição espacial de unidades de armazenagem ao longo do eixo da BR-364 e da BR-163 (em Mato Grosso e Rondônia), e da Belém-Brasília (em Goiás, Tocantins e Pará), assim como ao longo do Rio Parnaíba e da BR-135 (em áreas de cerrado no sul do Maranhão e do Piauí), deixa evidenciada a relação direta existente entre a ampliação da capacidade de estocagem e a expansão da lavoura modernizada de grãos, liderada pela soja, para o mercado interno e, principalmente, externo.

A instalação de armazéns e silos graneleiros obedece a uma logística de proximidade das agroindústrias de esmagamento em relação às áreas produtoras de grãos, para que a matéria-prima possa ser adquirida em condições vantajosas. Esta estratégia também pressupõe um relacionamento contínuo com os produtores locais que, no caso do Centro-Oeste, costumam utilizar os armazéns das agroindústrias para estocar os grãos, enquanto não são vendidos às empresas.

A localização das unidades armazenadoras é estratégica para a indústria, não só por uma questão logística de abastecimento, mas, também, devido ao fato de que, em sua ausência, o grão da soja perderia a principal característica que o torna competitivo que é o menor teor de umidade.

A escolha do ponto ideal de localização dos silos vai depender, assim, da existência de infra-estrutura energética mínima, da presença da sojicultura e da iniciativa de uma empresa-líder. A presença de uma ou duas instalações funciona como chamariz de atração para outras. Isso é o que vem acontecendo em Rondonópolis e no meio norte de Mato Grosso (Diamantino, Sorriso, entre outros), municípios de baixa densidade populacional, onde o perfil dos silos metálicos e armazéns graneleiros, em meio a grandes extensões de áreas planas cultivadas, revela a existência de uma estrutura agroindustrial pautada na inovação tecnológica e configura uma paisagem rural identificada a outras paisagens de áreas rurais do mundo desenvolvido.

¹⁹ Vale observar que, no Brasil, segundo dados da Pesquisa de Estoques do IBGE para o primeiro semestre de 2005, os maiores estoques registrados foram o de soja em grão (21,7 milhões de ton), de milho em grão (8,6 milhões de ton), de arroz em casca (4,2 milhões de ton), de trigo em grão (2,6 milhões de ton) e os de café em grão (800 mil ton).

A localização dos pontos de estocagem da produção é, assim, um elemento fundamental, notadamente no mercado de *commodities*, no qual o produto físico efetivamente passa por algum tipo de deslocamento espacial, englobando um diversificado número de agentes, tais como agricultores, cooperativas, corretores e indústrias, assim como um complexo sistema logístico.

Com efeito, na atualidade, o sistema de armazenagem deve ser entendido, cada vez mais, como um segmento da cadeia logística de circulação, estocagem e entrega da produção, atuando em um mercado altamente competitivo, estruturado em escala mundial.

Nesse contexto, ao lado da localização da produção e da rede de armazenagem, a estruturação dos transportes multimodais representa um componente de comércio fundamental para se atuar no mercado mundial, onde a proximidade das áreas de produção e armazenamento, em relação aos portos, constitui um elemento territorial decisivo na definição da competitividade, embora não esgote a trama de articulações espaciais envolvidas na questão da logística territorial.

Redes de Energia no Brasil

O Brasil é relativamente bem dotado em fontes energéticas diversas e a análise das redes pode ser feita sob o ângulo da oferta e do consumo.

Mudanças na matriz energética vêm ocorrendo rapidamente. Ainda em 1970 as duas principais fontes (petróleo e derivados e lenha e carvão vegetal) representavam 85,3% da oferta de energia brasileira. Em 2004, as duas principais fontes (petróleo e derivados e hidráulica) representavam 53,5% da oferta de energia. Neste período, ganharam espaço em detrimento da participação da lenha e carvão vegetal (de 47,6% para 11,5% em 1998): a) o gás natural, que passou de 0,3% para 8,9% - crescimento este ocorrido principalmente após meados dos anos 1990; b) as energias hidráulica e elétrica (de 5,1% para 14,4%), com crescimento maior nas décadas de 1970 e 1980 - em 1993, a participação deste tipo de energia atingiu 15,1%, mantendo uma pequena variação positiva ou negativa durante os anos seguintes, com o pico de 15,7% em 2000; c) os derivados de cana-de-açúcar (álcoolcombustível e bagaço de cana), que tiveram a sua participação aumentada de 5,4% (1970) para 13,5% (2004) - com crescimento maior no período de vigência do Pró-Álcool, nas décadas de 1970 e 1980 (ver gráfico 3)²⁰.

A logística da energia é mais estatizada do que a logística dos transportes, devido à participação decisiva da Petrobras, da Eletrobrás e ainda de algumas importantes distribuidoras que permanecem em mãos dos estados (CEMIG, COPEL, dentre outras).

²⁰ Todos os cartogramas, figuras e gráficos citados neste documento se encontram no apêndice A, intitulado *Caderno de Figuras*.

Derivados do Petróleo

Os derivados do petróleo apresentam uma distribuição bastante capilar por todo o território nacional. Apesar disto, os preços dos combustíveis são mais baratos nas áreas próximas aos centros de produção (especialmente o Sudeste) e bem mais caros na região Norte. Vale ressaltar que a formação dos preços está relacionada também a outros fatores não territoriais/logísticos, como o nível de competição entre os agentes econômicos. As reservas de petróleo e gás brasileiras, mantido o ritmo de produção de 2004, são suficientes para 20 anos.

Gás Natural

O gás natural é um tipo de fonte energética menos poluidora do que outras fontes fósseis, mais apropriada para uma série de procedimentos industriais e extremamente competitiva em termos econômicos, inclusive pela existência de grandes reservas de gás natural. Deste modo, a distribuição seletiva da oferta de gás natural no território é um importante elemento diferenciado para o desenvolvimento regional.

Atualmente existem duas redes de gasodutos no Brasil não interligadas: uma na costa nordestina, que se estende de Salvador a Fortaleza, que é suprido por jazidas em terra e mar da Bahia, Sergipe, Alagoas, Rio Grande do Norte e Ceará; a outra rede se estende do litoral do Rio de Janeiro até Porto Alegre, atendendo a grande concentração demográfica e econômica do país. Esta rede apresenta também um gasoduto que liga o Rio de Janeiro a Belo Horizonte e está sendo interligada com uma pequena rede existente em torno de Vitória. É abastecida por jazidas nos litorais capixaba, fluminense e paulista. A região é suprida também por gás boliviano, mediante o gasoduto que liga as zonas produtoras deste país à São Paulo. Está em execução a interligação das duas redes, com a construção do gasoduto Sudeste-Nordeste (GASENE).

A expansão do uso do gás ocorreu também pelo aproveitamento das jazidas de Urucu e do Juruá, que tende a se intensificar com a construção dos gasodutos destas jazidas até Manaus e Porto Velho.

Entretanto, parte da expansão do uso do gás no Brasil está relacionada à estabilidade política da Bolívia e aos problemas ambientais da construção de gasodutos na Amazônia. Num cenário de longo prazo, a grande fonte de gás que poderia abastecer o continente sulamericano é a Venezuela: suas reservas superam em seis vezes as reservas bolivianas e argentinas e em 18 vezes as reservas brasileiras.

Energia Limpa

A matriz energética brasileira apresenta significativa participação de fontes renováveis, diferenciando-se bastante do padrão mundial, explicadas principalmente pela hidrelétricidade, produtos da cana-de-açúcar, lenha e carvão vegetal.

Como consequência da elevada participação de fontes renováveis na matriz brasileira, a emissão relativa de CO₂ é significativamente mais baixa do que em outras partes do mundo, o que identifica a matriz energética brasileira como “limpa” e sustentável, em termos dos combustíveis utilizados.

Energia Elétrica

Em relação à energia elétrica, destaca-se uma densa malha existente no Centro-sul brasileiro. Ali se concentra a maior parte das usinas (sejam hidrelétricas, de biomassa, de gás natural ou de outras fontes) e um denso sistema estrutural de linhas de transmissão de energia. Cabe ressaltar que boa parte das ampliações previstas para as redes elétricas se dá justamente para o reforço desta malha. É nesta região que também se encontram os principais pontos de importação de energia elétrica: do Paraguai (Itaipu) e da Argentina e Uruguai. Outro ponto de conexão é a energia de Guri (Venezuela), que abastece Roraima. A malha de energia elétrica no Centro-Sul é enriquecida por redes de todas as outras fontes de energia, quais sejam: energia hidrelétrica (a grande maioria da produção), petróleo e gás natural, biomassa da cana-de-açúcar, carvão mineral e carvão vegetal e lenha, além da energia nuclear.

No litoral nordestino também é possível identificar um embrião de malha energética, formado por um sistema elétrico baseado na energia hídrica do rio São Francisco, na biomassa da cana-de-açúcar, no petróleo e no gás natural.

A Amazônia encontra-se, quanto à energia elétrica, em desvantagem logística em relação ao restante do território nacional. A maior parte de seu território é desconectada do sistema interligado nacional, sendo abastecida por centenas de sistemas isolados de menor eficiência, à base de óleo diesel. Na região, entretanto, cabe destacar quatro subsistemas integrados: Rio Branco-Rondônia; Manaus e entorno; Boa Vista-Guri; e Amapá. Estes subsistemas, especialmente o de Rio Branco-Rondônia, são embriões de futuras interligações com o Sistema Interligado Nacional. Vale destacar que, hoje, o Mato Grosso têm superávit energético e exporta energia para o Sudeste, e que existe uma proximidade cada vez maior entre as linhas do sistema em Mato Grosso e em Rondônia. Linhas pioneiras ao longo da BR-163 e da Transamazônica avançam pela Amazônia.

No sistema elétrico ressaltam-se as recentes interligações feitas pelo Linhão de Tocantins e entre Goiás e Salvador, permitindo um aumento das transferências de energia e um melhor

aproveitamento dos diferentes regimes hídricos das bacias brasileiras, melhorando a segurança energética.

Tendências das Redes de Energia

Alguns avanços consideráveis estão em curso, tais como:

- i) Redução da dependência externa de energia: 15,88% de importação em 2004 contra 28,69% em 1970; 41,8% em 1980 (auge da dependência do petróleo importado); e 26,9% em 1990. Este fato se deve a grande expansão da produção de petróleo e gás natural e a diversificação da matriz, com aumento da participação da cana-de-açúcar e hidroeletricidade. Em 2004, 8,1% da energia ofertada proveniente do petróleo e 29,58% do gás natural foram importados.
- ii) Também no uso da biomassa houve avanço. Os padrões de produção de lenha e carvão vegetal por extrativismo e silvicultura são bastante diferenciados: No Sul e Sudeste predomina a silvicultura, e no Nordeste, Centro-Oeste e Norte, o extrativismo.
- iii) As reservas brasileiras de carvão mineral são suficientes para produzir por 100 anos 18.000 MW (uma vez e meia a capacidade de produção de Itaipu);
- iv) A energia gera impactos positivos não somente pelas possibilidades econômicas e sociais que ela permite, mas também pela elevada geração de renda que a sua própria produção ocasiona. O transporte de energia por gasodutos, linhas de transmissão, rodovias, ferrovias, entre outros, é um processo que gera perdas de energia. Por isso, uma logística eficiente na produção de energia significa menor perda energética e possibilidade de melhor inclusão social.
- v) A grande diferenciação entre a malha constituída por redes de energia diversificadas no Centro-Sul e as redes isoladas ou em conjunto no Norte e Nordeste, contudo perdura.

2.3.4. Logística e Inserção Competitiva Global

São dois os principais componentes logísticos físicos das conexões globais: a circulação marítima/portos e as cidades.

2.3.4.1.Os Portos

A logística tem um papel fundamental no desempenho das exportações brasileiras. Torná-la mais eficiente é essencial para reduzir os ciclos de fabricação, acelerar a entrega dos produtos ao consumidor final, diminuir os custos da distribuição e do transporte. Trata-se, portanto, de considerar toda a cadeia logística, a partir do produtor/exportador, passando pelos distribuidores/atacadista, varejistas até o consumidor final.

No que tange às exportações, a primazia indiscutível cabe à circulação marítima, responsável por mais de 95% do volume das exportações brasileiras. Mas é impossível deixar de considerar, quanto à via marítima, o papel dos portos na cadeia de transporte do território nacional.

Os portos têm papel estratégico como concentradores de apreciáveis volumes de carga e como pontos nodais de todo o processo de exportação. A maioria, se não todos, identifica-se com as grandes metrópoles litorâneas do país, usufruindo de suas redes e equipamentos e gerando outras redes.

Não foi observado ainda o necessário engajamento dos portos na cadeia de transportes, mas grandes transformações estão ocorrendo em suas funções e equipamentos, expresso no crescimento da via marítima no transporte de exportação.

As vias marítima e ferroviária apresentam crescimento, enquanto a fluvial decresceu e a aérea e rodoviária mantiveram-se relativamente estáveis.

As vias rodoviária e ferroviária são utilizadas preponderantemente nas ligações com os países do Mercosul, enquanto a via fluvial é utilizada com maior intensidade na exportação de granéis sólidos. A via aérea tem utilização reduzida em função do elevado valor do frete, inviável para a grande maioria das cargas.

Significativa transformação vem ocorrendo nos portos no contexto da globalização. A concentração de elevados volumes de carga em portos altera suas funções tradicionais de carga e descarga de mercadorias. Eles passam a assumir uma função estratégica em toda a cadeia logística do comércio exterior como facilitadores dos canais de comercialização.

Embora modernizado, o quadro institucional da logística portuária não conseguiu solucionar os conflitos enraizados nas práticas e carece de instrumentos para orientar as ações. A estrutura atual do setor portuário tem como marco a promulgação e implementação da Lei nº. 8.630 de 25.02.93, denominada de Lei de Modernização dos Portos, que substituiu a visão sistêmica e o planejamento centralizado pela atuação concorrencial entre portos em âmbito nacional.

A nova legislação incentivou a transferência de todas as atividades associadas à exploração comercial de áreas e instalações portuárias, mediante contrato de arrendamento para o setor privado. A concorrência interportos e intraportos passou a ser estimulada, e abriu-se a possibilidade de terminais de uso privativo movimentarem cargas próprias e de terceiros, regendo-se exclusivamente pelas normas do direito privado, sem a participação ou a responsabilidade do poder público, que permaneceu apenas com a propriedade das instalações portuárias. O papel do governo federal consistiria, assim, em estabelecer a política do sub-setor portuário, o planejamento estratégico com visão de longo prazo e a regulação, envolvendo tanto aspectos econômicos (tarifas adequadas) como técnicos (padrões de segurança e de proteção ambiental).

Enfim, as transformações assinaladas têm forte impacto não só na estrutura da logística como também na estrutura espacial. Num processo de crescente globalização, as decisões relativas à fonte das matérias-primas; à localização das indústrias; ao transporte; e aos sistemas de distribuição, são realizadas em base mundial e estão associadas ao tempo de entrega. As facilidades criadas pela conteinerização por sua vez, contribuíram para a realização das atividades da cadeia de produção em locais distintos e para a ampliação da escala das operações, gerando: fusões das grandes firmas mundiais e megaembarcações, que alteram os portos e a organização de sua hinterlândia.

Para atender a crescente escala das operações têm sido desenvolvidos os "hub ports". Os "hub ports" são portos concentradores de carga, para onde os contêineres de longo curso são transferidos e reembarcados em embarcações menores - que os transportam, através do "feeder service", para portos secundários, menos equipados e com menor profundidade. Poucos portos brasileiros têm condições naturais para receber porta-contêineres mais modernos, cuja capacidade é superior a quatro mil TEU, nem possuem infra-estrutura adequada e, tampouco, um serviço de cabotagem eficiente com elevada freqüência e agilidade no transbordo.

Os portos brasileiros com condições naturais para se tornarem "hub ports" são Sepetiba (RJ) e Suape (PE). No entanto, o primeiro, apesar de contar com grande hinterlândia, sofre a concorrência de portos tradicionais como Santos e Rio de Janeiro. Já o segundo, não possui um mercado cativo de grandes volumes. Ainda uma incógnita saber quais portos brasileiros serão concentradores e secundários, o que dependerá, também, da disputa de cargas entre os terminais de contêineres privados, cada vez mais acirrada.

A tendência à seletividade de portos como "hub ports", associada à formação do "feeder ports" e aos elementos interiorizados da cadeia logística, se concretizada, romperá com o histórico padrão espacial brasileiro de conexão direta da área produtora ao porto. Isto poderá gerar amplos territórios corporativos, sob o comando dos portos principais, os quais, na verdade, são extensões das metrópoles-litorâneas.

2.3.4.2.O Brasil na Rede de Cidades Mundiais

Na escala global, áreas e pólos têm dinâmicas muito diferenciadas, e são as redes de cidades – e não os Estados – que criam potencialidades e limitam a vida humana. Redes, malhas e áreas interagem no nível operacional, na medida em que o transporte de cargas utiliza serviços com alto valor agregado – como seguro e serviços legais – para viabilizar aspectos intangíveis do fluxo de materiais.

Hoje, as firmas se interessam por todas as cidades, porque as vêem como redes. Os processos hierárquicos operam dentro das firmas e por meio das conexões entre cidades. Os serviços de alto valor agregado e os fluxos financeiros multilocacionais são, sobretudo, os que

encadeiam as cidades, revelando a mudança na estrutura produtora de valor da manufatura para serviços de alto valor agregado.

No caso brasileiro, para este estudo, a rede bancária e as empresas prestadores de serviços de alto valor agregado serviram como base de análise. São Paulo e Rio de Janeiro são caracterizadas como cidades mundiais, por possuírem níveis mais elevados de conectividade bancária transnacional. Seguem-se Porto Alegre, Curitiba, Recife e Ribeirão Preto.

A conexão bancária transnacional está, portanto, relativamente concentrada em algumas cidades do país. O papel de São Paulo é chave, conectando outras cidades, inclusive o Rio de Janeiro, com o ambiente bancário global, sobretudo com Nova York, Londres e Buenos Aires.

A posição hierárquica das cidades brasileiras que têm participação na conectividade bancária mundial, não tem correspondência exata com a sua posição na rede urbana doméstica, a exceção de São Paulo e Rio de Janeiro - que se mantêm no primeiro e segundo lugar, respectivamente, tanto na conectividade bancária internacional como na nacional. Mas há uma grande inversão quanto às cidades de Belo Horizonte, Brasília e Campinas que, seguindo imediatamente o Rio de Janeiro nas conexões domésticas, são suplantadas por Porto Alegre e Curitiba nas conexões externas.

São Paulo é, assim, a cidade situada no topo da hierarquia urbana nacional e a cidade portal das conexões internacionais mais importantes; o Rio de Janeiro é a segunda colocada na hierarquia brasileira e também o segundo portal global de entrada no país. Porto Alegre é a terceira colocada, e embora não seja sede de nenhum banco estrangeiro, mantém conexão direta com Nova York, certamente para servir ao Centro-Sul e talvez ao Mercosul. Finalmente, Curitiba emerge como portal alternativo para conexões externas.

A hierarquia das conexões bancárias entre cidades é reafirmada pela análise de cidades sede de empresas e cidades prestadoras de serviços de alto valor agregado. Mais uma vez São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Salvador são as cidades melhor atendidas por serviços de alto valor agregado, sobretudo São Paulo que, concentrando o maior e mais variado conjunto de prestação desses serviços, responde à demanda de outras cidades.

2.3.5. Logística e Tendências de Reordenamento do Território

A história recente do território brasileiro não apresentou um desenvolvimento significativo, o que acentuou as desigualdades regionais. Algumas tendências são aqui resumidas.

Acesso aos serviços públicos de saúde e educação

Uma constante marca a tendência ao acesso nos dois serviços. Os serviços de uso mais freqüente estão decididamente se interiorizando graças à ação do governo federal, através do SUS

na saúde, e dos campi universitários federais, e também estaduais, na área educacional da Amazônia. Os serviços mais raros, complexos e caros, continuam altamente hierarquizados, localizados nas grandes capitais estaduais, sobretudo na faixa costeira. Vale ainda acrescentar, que a distância geográfica em tempo e custo, prejudica o acesso aos serviços menos freqüentes, e que os núcleos descentralizados nem sempre contam com pessoal e atendimento mínimo necessário.

Questões relativas ao redimensionamento da matriz de transporte

A infra-estrutura de transporte foi abandonada durante anos na passagem da crise do Estado investidor para a privatização, resultando no péssimo estado das redes rodoviárias (com exceção das rodovias tronco com pedágio), transporte predominante no país e que viabiliza a capilaridade no território.

Completamente esquecidas durante os anos do surto rodoviário, as redes ferroviárias foram redescobertas em decorrência da ênfase nas exportações como base econômica do país e revitalizadas, com a concessão de trechos para a iniciativa privada, a partir de 1997. O movimento no modal cresce significativamente a 12% ao ano desde a sua privatização. As concessionárias, em parceria com empresas logísticas e embarcadores, passaram a investir em terminais intermodais, que conferem agilidade para cargas que trafegam tanto por rodovias, como por ferrovias ou hidrovias.

Com base nesta visão otimista, redimensionar a matriz de forma adequada significa oferecer mais transporte ferroviário ao embarcador da carga, isto é, à área produtora. Atualmente, só existem 29.000 km de trilhos. Além disso, os vagões têm baixa velocidade média, de até 10 km/h em trechos críticos, devido a problemas estruturais, de geometria do traçado e de passagem por áreas urbanas.

A questão não é tão simples, por várias razões reveladas por este estudo. Entre elas, a geopolítica das redes ferroviárias, associada às exportações, segue, a grosso modo, o padrão histórico de conexão da área produtora ao porto, compondo o que se convencionou chamar de bacia urbana, a qual atende, contudo, áreas produtoras muito mais amplas. Na disputa pelo transporte de cargas, as concessionárias estendem redes pelo interior, criando extensas hinterlândias, que constituem verdadeiros territórios logísticos de escoamento corporativados.

Em outras palavras, a expansão ferroviária é funcional às exportações, e seus corredores não trazem grande benefício à inclusão social. Utilizando-se do investimento contido nos equipamentos e vias construídas pelo Estado, o setor privado só tem inovado em expedientes capazes de agilizar o escoamento da produção para o exterior. Ademais, as redes estão muito mais presentes no Centro-Sul do que no Nordeste e na Amazônia.

Redes Logísticas e Integração Continental

A análise da estrutura espacial do Cone-Sul, quanto às redes logísticas e conectividade das cidades, revela que as mesmas não apresentam uma estrutura orientada para a integração continental. Há permanência de uma relativa autonomia dos sistemas logísticos regionais, no que diz respeito às redes físicas, mostrando que o processo de integração continental ainda se encontra em sua fase inicial, embora apresente aspectos irreversíveis nos transportes e na energia.

Contudo, há que considerar a promulgação, em maio de 2005, de uma nova Lei de Hidrocarbonetos na Bolívia que alterou radicalmente a estrutura tributária do setor, rompendo com os planos de expansão da Petrobras. Isto revela que não basta expandir as redes logísticas comandadas por empresas para consolidar um território do Mercosul. É necessário o apoio social e a ação dos Estados nacionais para a conquista da cidadania.

Expansão da Rede de Armazenagem Empresarial

A rápida expansão da produção de grãos no cerrado foi acompanhada de grandes investimentos em infra-estrutura de armazenamento, com importantes inovações tecnológicas, indicando a existência de um novo padrão empresarial de grande porte no setor. Incentivados por um fundo específico (FCO) o setor privado assumiu a liderança da rede de armazenagem, essencial na definição de competitividade global.

Mudanças nas Redes de Energia

O Brasil está longe de aproveitar toda sua potencialidade energética, mas tenta mudar sua matriz em favor de energias mais limpas, como o gás e as energias renováveis. As redes logísticas de energia são mais densas e capilares, chegando a constituir uma malha complexa e diversificada no Sudeste e no Sul. Mas a Amazônia e o Nordeste permanecem com redes pioneiras ou conjuntos de redes, embora haja planos para conectar o Sudeste ao Nordeste na faixa costeira, e de tornar mais densas as redes nordestinas.

Logística e Inserção Competitiva Global

Os portos e as cidades são as interfaces entre relações internas ao país e destas com o contexto global.

Em face da globalização e de elevados volumes de carga, os portos assumem hoje função estratégica em toda a cadeia de comércio exterior, como facilitadores dos canais de comercialização, constituindo centros integrados de transporte, armazenagem, serviços, comerciais, industriais, de informação e especiais. Os Terminais de Contêineres (Tecon) são um dos marcos de sua transformação, agilizando a exportação.

Considerando estas características, são oito os principais portos brasileiros – Suape (Pernambuco), Sepetiba (Rio de Janeiro), Santos (São Paulo), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), Paranaguá (Paraná), São Francisco do Sul (Santa Catarina), Itajaí (Santa Catarina), Rio Grande (Rio Grande do Sul). Somente alguns participam de programas governamentais, em parte financiados pelo BNDES, estando todos em terminais privados. A gestão estatal reduziu-se drasticamente, revelando que o modelo público-privado de gestão é muito mais privado do que público, e os conflitos entre portos e a força de trabalho não foram solucionados.

As cidades são nos operacionais de serviços de alto valor agregado e fluxos financeiros multinacionais, sendo *locus* de convergência de redes, que encadeiam cidades e não mais a estrutura de valor da manufatura.

No Brasil, as cidades que se caracterizam como cidades mundiais, por possuírem nível de conectividade bancária, são sobretudo São Paulo, seguida do Rio de Janeiro. Porto Alegre ressalta-se por sua conexão direta com Nova York, enquanto Curitiba emerge como portal alternativo para conexões externas.

O estudo deste tipo de conectividade não responde à hierarquia urbana no território nacional, e revela que o Brasil participa do contexto globalizado contemporâneo com níveis variados de inserção.

O retorno dos dois Brasís

A densidade das redes é fraca, em geral, mas há uma flagrante diferenciação regional entre o sul e o norte do país. A falta de investimentos em infra-estrutura nos últimos anos e o interesse das concessionárias nas exportações, investindo seletivamente, mudou a feição do território quanto à circulação, apagando a diferenciação regional e diferenciando dois Brasís.

Na porção sul do território, as matrizes de transporte e, sobretudo de energia, se diversificam, adquirindo maior complexidade, e as redes se adensam, constituindo malhas com ampla cobertura do território e maior possibilidade de acesso pela população.

Na porção norte do território, dominam as redes pioneiras na Amazônia, e o conjunto de redes no Nordeste Costeiro, tendo como consequência uma fraca cobertura territorial, com precário acesso pela população.

2.3.6. Sistemas Logísticos de Corporações

A literatura científica desde a década de 1980 afirma que a grande corporação após a segunda guerra mundial passou a constituir o mais importante agente da reorganização espacial. Sua ação em escala mundial traduziu-se numa nova divisão internacional do trabalho que envolve a

produção simultânea em diversos lugares das diferentes partes componentes de um mesmo produto, e no conseqüente comércio internacional entre subsidiárias de uma mesma corporação. Traduziu-se também na formação de cidades mundiais, onde se localizam as sedes das corporações, que atuam como centros de gestão econômica e territorial de amplas áreas do globo.

Características importantes das corporações são: a) ampla escala de operações; b) multifuncionalidade e multilocalização; c) segmentação, associada ao item b; c) imenso poder de pressão econômica e política, na medida em que consomem e produzem gama variada de matérias-primas, interferindo no processo produtivo. Estabelecem conexões entre si e com outras empresas e empregam número elevado de pessoas, interferindo no mercado de trabalho e na esfera do consumo pessoal.

Dada a escala de suas atividades e do seu poder econômico e político, as grandes corporações retiraram dos Estados o poder de decisão e, ao mesmo tempo, são viabilizadas pelo Estado que, via de regra, implanta parte da infra-estrutura reduzindo os investimentos das empresas em um capital constante, cuja remuneração é lenta. Estas relações são objeto de uma nova disciplina, a geoeconomia. Redes e fluxos transfronteiros, que sustentam as corporações em nível global, criam um novo marco na redefinição dos territórios nacionais por eles continuamente remodelados. A logística assume, assim, especial importância na integração territorial e na alteração das desigualdades regionais. Logística que não pode mais ser vista como constituída por um conjunto de redes separadas, mas sim como uma estrutura integrada, multimodal e interdependente, um serviço essencial à dinâmica do território.

O Brasil não fugiu à regra dominante. Por um lado, instalaram-se e cresceram sobremaneira no país corporações globais, envolvendo parcelas do território nacional na sua organização. Por outro lado, empresas estatais estratégicas se expandiram tornando-se corporações globais, como é o caso da Petrobras e da CVRD, esta hoje privatizada.

Tendo em vista que, segundo seus objetivos específicos, as corporações certamente têm sistemas logísticos diferenciados, a meta seria analisá-las segundo diferentes setores de atividades. Foram selecionadas quatro empresas segundo três critérios: a) setor de atividade – energia, mineração e agroindústria; b) tamanho, tendo em vista o peso de sua atuação no território; c) origem do capital, se estatal ou privado, e se nacional ou estrangeiro; as selecionadas seguem na seqüência:

1. **Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)** – empresa estatal, com atividades integradas no setor de energia do país, com liderança absoluta no setor.

2. **Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)** – empresa privada nacional (ex-estatal) com sede no Rio de Janeiro, cuja atividade principal é a mineração, e tem na logística importante segmento de atuação.

3. **Bunge Brasil S.A.** – corporação privada internacional de origem holandesa, perdeu posição de 11^a para 12^a colocação entre as maiores do Brasil, com atividades na agroindústria, alimentos e fertilizantes.

4. **Cargill Brasil** – corporação privada, com capital de origem dos E.U.A. Voltada para a agroindústria, fertilizantes e alimentos.

2.3.6.1.O Sistema Logístico da Petróleo Brasileiro S. A. – Petrobras

Do ponto de vista do ordenamento do território, a Petrobras alterou a configuração do território brasileiro, expandindo-o, alargando a fronteira marítima pelos territórios submarinos de exploração petrolífera; por outro lado, vem concretizando a integração sul-americana por meio de sua logística na Bolívia e Argentina. Ademais, projeta o Brasil no exterior atuando em múltiplos países em diferentes continentes. Como ilustração da influência da Petrobras nos territórios onde atua apresentamos a seguir alguns aspectos decorrentes no Norte Fluminense.

Os impactos das atividades da Petrobras no Norte Fluminense

O primeiro marco da atividade petrolífera marítima na Bacia de Campos, confrontante com o Norte Fluminense, ocorreu em 1977, quando jorrou petróleo pela primeira vez, o que levou a instalação da Petrobras em Macaé no ano seguinte. Em 1985, a lei federal nº 7453 instituiu a cobrança de *royalties*²¹ sobre a produção de petróleo em mar territorial, com alíquota total de 5%.

A grande mudança no setor, entretanto, ocorreu em 1997, com a promulgação da Lei do Petróleo. Neste ano teve fim o monopólio constitucional da Petrobras e a participação de novas empresas foi estimulada. Do ponto de vista das finanças públicas, a alíquota máxima dos *royalties* passou de 5% para 10% e, a partir de 2000, começaram a ser pagas as Participações Especiais²², causando um significativo incremento nas receitas do Estado do Rio de Janeiro e dos municípios confrontantes à região produtora no Norte Fluminense. Assim, pode-se distinguir três fases econômicas recentes nos municípios litorâneos do Norte Fluminense:

- 1) Período pré-exploração petrolífera (até 1977/78): a economia da região se baseava na atividade canavieira e na pesca. A região apresentava um baixo dinamismo econômico e um pequeno crescimento demográfico;
- 2) Período monopolista (1978/1997): desestruturação/reestruturação da base socioeconômica local, choque cultural, forte migração, transformação urbana de Macaé;

²¹ remuneração à sociedade, representada pelo Estado nas esferas federal, estadual e municipal, como compensação pela exploração de Petróleo e gás natural, por serem recursos escassos e não-renováveis.

²² direito de parte extraordinária dos rendimentos da produção em poços de alta lucratividade.

3) Período pós-monopólio (1997 - em diante): intensificação dos processos do período anterior, ingresso de novos atores na atividade de exploração do petróleo, melhoria significativa das finanças públicas das prefeituras locais pelo recebimento de *royalties* e participações especiais da exploração do petróleo e gás natural, nova geopolítica do complexo petrolífero.

Os *royalties* e participações especiais são distribuídos entre os governos federal, estaduais e municipais, sendo que 22,5% desse montante se destinam aos municípios. A maior parte deste valor cabe aos municípios costeiros, confrontantes com os poços de produção e àqueles que possuem as instalações necessárias para as atividades de exploração do petróleo. Os municípios da área de influência geoeconômica destas atividades também recebem participações governamentais, mas em valores significativamente mais baixos.

As receitas dos *royalties* atingem valores consideráveis, representando um incremento significativo nos orçamentos das prefeituras dos municípios que compõem a zona de produção principal²³, chegando a alcançar, em alguns casos, mais de 50% da receita correspondente aos orçamentos anuais. O crescimento destas participações governamentais tem sido bastante acelerado nos últimos anos.

A chegada dos *royalties* associada ao crescimento acelerado da produção de petróleo na bacia de Campos, além do “determinismo físico presente na definição dos municípios produtores”, causou múltiplos impactos nessa região. Nesse sentido, os *royalties* fizeram germinar “sementes de competição intra-regional”, tendo como uma de suas consequências um movimento emancipacionista, com a criação de novos municípios, desmembrados de áreas de municípios antigos que integram a zona de produção principal. No Norte Fluminense, Cardoso Moreira foi desmembrado do município de Campos dos Goytacazes, assim como Quissamã e Carapebus desmembraram-se de Macaé, enquanto São Francisco de Itabapoana teve seu território desmembrado de São João da Barra. Na região das Baixadas Litorâneas, Armação de Búzios foi desmembrado de Cabo Frio, enquanto Rio das Ostras pertencia a Casimiro de Abreu. Outro tipo de impacto é assinalado na própria redefinição das alianças locais com a criação da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos – OMPETRO – que congrega nove municípios de diferentes regiões do estado, sendo cinco da região Norte Fluminense e quatro das Baixadas Litorâneas.

Desde o início das atividades de exploração de petróleo, na década de 1970, na bacia de Campos, as unidades produtivas têm-se multiplicado em alto mar. Essas unidades se traduzem em investimentos que possibilitam à Petrobras extrair petróleo, contando com cerca de 90 plataformas

²³ Os municípios classificados como pertencentes à zona de produção principal, ou municípios produtores, são aqueles cuja localização física se enquadra dentro dos limites das linhas paralelas ou ortogonais traçadas a partir das linhas de seu território, o que lhes confere uma relação de contiguidade com a área marítima onde estão localizados os poços produtores.

em operação. Deste modo, ocorreu forte atração por parte de empresas especializadas em dar apoio a atividades *offshore*, que encontraram na região um novo pólo de desenvolvimento no setor, instalando-se na sub-região de Macaé ou em suas proximidades. Vale destacar que entre 2000 e 2005 a quantidade de petróleo extraído na Bacia de Campos cresceu 40%, representando neste último ano 84% da produção nacional.

As atividades petrolíferas e para-petrolíferas, que se assentam em vultosos investimentos, se caracterizam, também, pela geração de empregos diretos para uma mão-de-obra de alta qualificação com salários elevados. Todavia, este setor também é responsável, ainda que em uma escala menor, pela geração de empregos diretos de uma qualificação mais baixa.

Diante de tais cenários, verificou-se inevitavelmente uma situação de atração de mão-de-obra para diferentes classes sociais. Nela se enquadram profissionais de remuneração mais elevada, que acabam por formar uma classe alta e média-alta com alto poder aquisitivo até um perfil de menor qualificação com remuneração mais baixa - aqueles que ocupam posições profissionais de menor expressão, como também os sem qualificação, que acabam por não conseguir inserção no mercado de trabalho.

Este incremento populacional reproduz uma situação econômica que se reflete diretamente na transformação dos espaços regionais por meio do fenômeno da segregação espacial, quando aqueles pertencentes às camadas sociais desfavorecidas vão ocupar espaços desvalorizados, agrupando-se em bairros pobres ou em favelas, passando a ter um espaço de circulação restrito. Em contrapartida, as camadas sociais de maior rendimento tendem a ocupar imóveis ou condomínios de luxo, em áreas valorizadas, mais próximas das amenidades naturais e onde se encontra, mais facilmente, a maior parte dos recursos públicos.

A Petrobras, ao se instalar na praia de Imbetiba, tornou a cidade de Macaé um centro de apoio logístico da atividade *offshore*, passando a atrair, não só a maioria das empresas ligadas especificamente à atividade petrolífera na região, como, também, empreendimentos decorrentes do próprio crescimento local, com fortes reflexos em sua área de influência, principalmente na cidade de Rio das Ostras. De acordo com informações levantadas na Unidade de Negócios da Petrobras em Macaé, no ano de 2002, a empresa empregava diretamente 7.000 pessoas e outras 28.000 trabalhavam para as empresas contratadas.

Esta dinâmica econômica tem provocado uma forte expansão demográfica na região, especialmente em Macaé e entorno imediato. As taxas de crescimento demográfico na década passada foram bastante superiores às médias nacionais e do estado do Rio de Janeiro. Em Casimiro de Abreu, Carapebus, Macaé, Quissamã e Rio de Ostras este crescimento se deve a um impacto direto das atividades petrolíferas na região, com a atração de um significativo número de migrantes.

Já os excepcionais crescimentos de Cabo Frio e Armação dos Búzios estão relacionados também a outras atividades, especialmente o turismo.

Nesse contexto, a presença de novas atividades e interesses nessa região tem colocado em novos termos a velha questão da desigualdade socio-espacial, ao contrastar o surgimento de áreas modernizadas vis-a-vis a reprodução de atividades e grupos agrários tradicionais, notadamente ligados à economia canavieira.

Assim, coexistem na região grupos tradicionais ligados a atividades agrárias, com destaque para a atividade canavieira, fazendo com que, por um lado, o município de Campos dos Goytacazes, por exemplo, venha demonstrando dificuldades para uma reconversão econômica. Este município mantém, ainda hoje, uma estrutura social, política e econômica voltada para as atividades agropastoris, o que é mostrado pela baixa taxa de crescimento demográfico. Diante desse fato, apesar de essa cidade ainda ser o principal centro urbano do Norte Fluminense, vem, gradativamente, perdendo espaço para a cidade de Macaé.

Note-se, contudo, que o município de Campos dos Goytacazes parece estar emergindo lentamente de um longo processo de decadência econômica em função da crescente arrecadação dos *royalties*. Entretanto, observa-se que essa recuperação deveu-se muito mais à melhoria dos aspectos macroeconômicos nacionais do que ao próprio dinamismo das atividades econômicas locais impulsionadas pelos novos recursos.

Assim, a estagnação econômica de Campos, agora com tendência de reversão, e o crescimento de Macaé, refletidos na contínua geração de postos de trabalho formal, pareciam não estar sendo influenciados significativamente pelos poderes públicos municipais de forma endógena. Mesmo em Macaé, percebeu-se que o crescimento deveu-se mais aos investimentos privados exógenos nas áreas de petróleo e telecomunicações do que à intervenção pública.

Parece não existir uma relação direta entre a arrecadação de *royalties* e a oferta de postos de trabalhos formais, o que induz à conclusão de que esses recursos não estão necessariamente contribuindo para o processo de geração de empregos e renda. A estagnação da oferta de empregos em Campos dos Goytacazes, entre 1995 e 2001, não acompanha o crescimento do volume de *royalties* pagos. Neste período, os valores destes últimos crescem de R\$ 2,5 milhões para mais de R\$ 195 milhões, enquanto a oferta de empregos cresce de 47.206 para 47.944 postos de trabalho. Em Macaé, no mesmo período, a oferta de emprego apresenta um incremento de 28.426 postos de trabalho, passando de 22.669 para 51.095 empregos com carteira assinada, pouco mais de duas vezes, enquanto os montantes de *royalties* apresentam crescimento de quase 25 vezes, ou seja, de pouco mais de R\$ 4,5 milhões para quase R\$ 115 milhões.

Por outro lado, os municípios de Cabo Frio, Armação de Búzios e Arraial do Cabo, até o momento não têm demonstrado interesse pelas atividades de apoio à produção petrolífera e, nesse

sentido, direcionam os recursos provenientes dos *royalties* para os investimentos em infra-estrutura, reafirmando sua vocação turística.

Deste modo, um novo contexto socioeconômico e político se apresenta, então, sugerindo uma alteração na hierarquia urbana da bacia de Campos e, mais particularmente, no Norte Fluminense, à medida que Macaé e Rio das Ostras se desenvolvem com rapidez ao abrigar serviços e atividades que tendem a produzir uma mudança do centro de gravidade da região, historicamente voltado para Campos de Goytacazes.

Pelas informações acima podemos perceber a enorme influência que a empresa exerce em áreas onde marca uma presença efetiva.

Logística da Petrobras e Reordenamento do Território

A Petrobras, como líder da América Latina no setor de energia, tem papel fundamental no reordenamento do território. Os segmentos de sua atuação conformam uma cadeia logística, de tal sorte que a logística não constitui um segmento em si mesmo; a empresa não se lançou na circulação de outros produtos, permanecendo no seu campo de ação com grande competitividade.

São varias as influências da corporação no reordenamento do território, a seguir apresentadas:

- Revigoramento da faixa costeira. Embora o número de poços terrestres seja muito maior que os marítimos, situam-se na faixa costeira onde também se localizam as refinarias e terminais. A estratégia é estender a exploração e a produção em direção a novas fronteiras na costa da Amazônia e da região sul.

As atividades de exploração na plataforma, garantindo a soberania do Brasil nessa área, ainda que compartilhando os blocos de exploração com corporações internacionais, criam verdadeiros territórios submarinos, contribuindo para a extensão do território nacional.

- Integração do Território Brasileiro. Em que pese a localização litorânea da exploração e da indústria, a companhia, atua sobre todo o território nacional, por meio das redes de postos de distribuição própria e franqueados de óleo, derivados e gás natural, de lubrificantes, e do gás natural canalizado, em parceria com companhias distribuidoras.

- Integração do Cone Sul. As atividades de exploração e refino na Bolívia e Argentina e seu transporte estão gerando o adensamento das unidades produtoras e dutoviária e a formação de uma malha que concretiza a integração continental mais do que os discursos e as reuniões formais da diplomacia dos diferentes países.

- Espaços-tempo Desiguais no Território Nacional. Apesar da capilaridade de sua atuação, a desigualdade regional na produção, distribuição e transporte é flagrante. Na metade norte do território é notório o vazio na Amazônia, onde os estados do Acre, Rondônia, Pará e Tocantins não

são cobertos nem por companhias distribuidoras de gás, e no Nordeste apenas as capitais litorâneas são servidas por terminais e gasodutos, configurando um colar que se estende de Fortaleza a Salvador, desconectado do interior, da Amazônia ao norte e do restante do território ao Sul. Já na metade Sul, terminais e refinarias avançam para o interior em direção a Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre e Santa Cruz de la Sierra na Bolívia que, como Belo Horizonte e Porto Alegre, são conectadas por gasodutos. Três importantes conexões estão sendo implantadas:

- As conexões Salvador-Vitória, e Maceió-Fortaleza-Mossoró no Nordeste, fortalecendo a rede litorânea entre as capitais.
 - A conexão com Pinas e Vale do Paraíba com Uberlândia, interioriza e fortalece a malha do Sudeste.
 - As conexões de Coari-Manaus (Amazonas) e Urucu-Porto Velho (Rondônia), estendem a rede pioneira da Amazônia.
-
- Integração Sul-Americana. No caso deste gasoduto se concretizar é possível vislumbrar três grandes eixos dutoviários paralelos na América do Sul: o oriental, costeiro, constituindo uma única conexão de gás de Porto Alegre a Fortaleza; o central, estendendo-se de Brasília a Porto Alegre (conectado a Uruguaiana); o ocidental, já existente, que conecta a Bolívia à Terra do Fogo Argentina, onde a Petrobras Internacional não é dominante, coexistindo com outras companhias (cartograma 46).
 - Soluções Logísticas. A criação de uma rede específica de transporte para o gás (RBTGN-Rede Básica de Transporte de Gás Natural), acima assinalada, pretende efetivar a interligação do NE e SE, de Fortaleza a Porto Alegre, pelo projeto Gasene, e de São Paulo à Bolívia. Pretende-se não só conectar as duas regiões como articular os novos gasodutos aos já existentes, adensando as redes regionais – sobretudo a do Sudeste – rumo à implantação acelerada de uma malha.
 - No plano global, destacam-se a atuação da Petrobras América (subsidiaria nos EUA) que, graças à tecnologia de exploração em águas profundas consolida-se no Golfo do México americano, e o contrato firmado com a estatal chinesa Sinochem Internacional Oil Company, segundo o qual a Petrobras fornecerá à China 12 milhões de barris de petróleo, prevendo a exportação de US\$ 1 bilhão/ano em cinco anos, contando com acréscimo de outros derivados, inclusive álcool.

2.3.6.2.Sistema Logístico da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)

A CVRD é hoje não só a maior exportadora mundial de minério de ferro e pelotas, como a segunda maior exportadora do país, depois da Petrobras, e a maior operadora de logística do Brasil,

servindo às suas próprias atividades e a inúmeros segmentos de maior importância da economia brasileira, desde commodities até produtos de maior valor agregado, com 1.600 clientes. Em 2004 a Vale investiu 400 milhões de dólares em infra-estrutura logística. Atua como provedora de soluções logísticas integradas e personalizadas; oferece um portfólio diferenciado de serviços multimodais e gerência ativos localizados em regiões de grande importância estratégica.

Trata-se de um caso exemplar da conjunção de vasta produção mineral com serviços logísticos, revelando que hoje, a logística é bem mais do que mera infra-estrutura é, sim, um serviço de alto valor agregado.

A CVRD é hoje uma corporação multinacional, estando presente em 18 países dos cinco continentes. Possui escritórios de exploração mineral na Argentina, Chile, Peru, Venezuela, Gabão, Angola, África do Sul, Moçambique, Mongólia e Austrália.

O minério de ferro é até hoje o principal produto da CVRD, mas outros têm também grande importância como o manganês e as ferroligas, a cadeia do alumínio e os minerais não ferrosos.

Dinâmica Territorial na Área de Influência da CVRD em Carajás

A criação do Programa Grande Carajás (PGC) em 1980 é revelador de um marco na mudança de natureza do Estado, da importância crescente das corporações baseadas no poder científico-tecnológico e na logística.

Naquele momento, já era visível a autonomia crescente das corporações, inclusive estatais, empresas que tem duas faces, uma pública e outra privada, e as tendências de sua privatização. A criação do Programa Grande Carajás (PGC) expressou a coincidência de interesses entre a União e a CVRD a quem foi concedida autonomia de gestão sobre todo o Projeto Ferro Carajás, envolvendo mina, ferrovia e porto numa área de mais de 2 milhões de hectares. O caráter técnico-científico da gestão da empresa estatal se revelou em poderosa logística, envolvendo planejamento articulado e mobilização de meios em grande escala e rapidamente, verdadeira tecnologia espacial que incluiu os dispositivos de segurança e as técnicas de controle do acesso e a vigilância do território de Carajás, transformado em verdadeira cidadela com um cinturão de segurança ao seu redor. Carajás foi o empreendimento que permitiu à CVRD passar à condição de empresa transnacional, fortalecer a sua logística e a sua autonomia, favorecendo condições para a sua privatização em 1996-97 e orientação.

Os componentes e a área de influência do Projeto Grande Carajás constituem hoje o Sistema Norte da CVRD, composto pelo Complexo Minerador da Serra dos Carajás no Pará, pelo Terminal Marítimo da Ponta da Madeira no Maranhão, e pela Estrada de Ferro Carajás (EFC). O

Complexo Minerador da Serra do Carajás tem reservas provadas de 1,5 bilhão de toneladas de minério de ferro. Localiza-se entre as cidades de São Felix do Xingu e Marabá, e entre os rios Tocantins e Xingu. Grosso modo corresponde à região do Sudeste onde se situa o Polígono dos Castanhais.

Sabe-se que as exportações minerais representam 56,59% do total das exportações da Região Norte e também mais da metade do valor total das exportações: US\$ 2,98 bilhões num total de US\$ 5,27 bilhões em 2004. Nesse total a participação da exportação de Carajás é significativa. Vale chamar a atenção, contudo, para o baixo preço atribuído aos minérios em geral e ao ferro, em particular, no mercado internacional. Na virada do milênio, contudo, a expansão da demanda global, sobretudo da China, aqueceu o mercado de minérios e gerou um salto no setor de exploração mineral da CVRD.

Carajás, cuja produção, iniciada em 1988 com 13,5 milhões de toneladas, girava em torno de 40 milhões ton. na década de 1990, cresceu a partir de 2000, alcançando praticamente 70 milhões ton. Em 2004. A produção de 1 milhão de toneladas de manganês na Mina Azul (área de Carajás) em 1997, alcançou 2,33 milhões ton. em 2002, confrontada à produção de Urucum (Mato Grosso), que foi de 1,6 milhão ton. (2002). Também em 2002, foi inaugurada uma usina de pelotização em São Luiz (MA) com capacidade de produção de 43 milhões ton., maior do que a capacidade das 7 usinas localizadas em Tubarão (Vitória). Finalmente, em 2005 foi iniciada a produção de cobre em Carajás.

Em associação ao crescimento moderno, desenvolveu-se sua face popular representada pela multiplicação de guseiras à base de carvão vegetal, e pelo aparecimento de núcleos urbanos e espontâneos em decorrência da forte imigração atraída pelo grande projeto. Dentre os avanços inegáveis introduzidos pelo Projeto, destacam-se, portanto:

- a) implantação de uma logística moderna, complexa e eficiente em área de economia extrativista vegetal tradicional;
- b) desenvolvimento de um pólo mineralógico baseado no ferro, mas em expansão diversificada, tendendo a formar um pólo minero-metalúrgico envolvendo Belém e São Luiz;
- c) produção de carvão vegetal por dezenas de guseiras, parte delas integradas em associação, parte independentes, alternativa de trabalho para uma parcela considerável de população;
- d) implantação de novas cidades – Carajás, Parauapebas, dinamização de outras como Eldorado de Carajás, e estímulo à diversificação da produção em decorrência da ferrovia; e

- e) pagamento de *royalties*, bem aproveitados no planejamento urbano de Canaã dos Carajás.

A dinâmica econômica é melhor retratada pelo Terminal Marítimo de Ponta da Madeira, o segundo em movimentação de cargas no país, com calado de até 23 metros, que o coloca entre os portos de maior profundidade do país.

O Terminal Marítimo de Ponta da Madeira fechou suas exportações em 2004 em 66,6 milhões de toneladas: 54,9 Mt de minério de ferro; 6,1 Mt de pelotas; 2,4 Mt de ferro-gusa; 1,1 Mt de soja; 1,9 Mt de manganês e 0,27 Mt de concentrado de cobre. De todos os produtos, os que mais se destacaram foram o minério de ferro, que elevou o embarque de 50,4 Mt em 2003 para 54,9 Mt em 2004, com crescimento de 8,9%, e as pelotas, que fecharam o ano com 67 % a mais que em 2003. O volume exportado de soja teve um aumento de 13 % em relação ao ano anterior, fechado em 920 mil toneladas.

A contrapartida negativa da introdução da modernidade em meio à floresta é, igualmente, vigorosa:

- a) desmatamento de 70% da floresta entre 1984 e 1997. Utilizado para lenha e, sobretudo para suprir as guseiras que demandam 120.000 ha/ano;
- b) declínio da produção de castanha do Pará;
- c) forte imigração não absorvida;
- d) surgimento de cidades-favela como Rio Verde; e
- e) invasões e conflitos de terra.

A CVRD e o Ordenamento do Território

A CVRD detém a maior malha ferroviária e o maior número de terminais marítimos no país. Embora seguindo o padrão histórico da economia de exportação, que articula a área produtora ao porto, avançou extraordinariamente da costa e do coração ferrífero pelo interior, constituindo uma imensa hinterlândia, verdadeiro território logístico dominado pelas ferrovias, que opera.

A CVRD atua em três corredores: o Centro-Leste, mais importante, que opera pela Estrada de Ferro Vitória-Minas - EFVM e, sobretudo pela Ferrovia Centro-Atlântica - FCA, que estende sua rede por Minas Gerais, Bahia e daí para o Nordeste - Sergipe e cidades de Petrolina-Juazeiro no rio São Francisco – onde se encontra com a atual Transnordestina, antiga Cia. Ferroviária do Nordeste; o Centro-Norte, operado pela EF Carajás, ligando São Luis a Carajás, área em que a CVRD domina em face a outras concorrentes inclusive operando o trecho inicial da Ferrovia Norte Sul, de Carajás até Porto Franco no Maranhão. A Ferrovia Norte-Sul - FNS está planejada para atravessar o estado do Tocantins e Goiás alcançando a FCA em Anápolis, configurando o domínio da CVRD neste extenso território, rico não só em minério, mas por onde escoa a carga agroindustrial de grãos; e o

Centro-Oeste, onde, por meio da FCA alcança Brasília, Goiânia e Anápolis, a ser conectada futuramente com a FNS e, operando um ramo da Ferroban ao longo dos limites entre Minas Gerais e São Paulo, conseguiu controlar uma posição estratégica – Uberlândia – entroncamento ferro - rodoviário onde construiu seu Porto Seco. Um pouco para o Norte, em Araguari, a Ferroban conecta-se com a FCA, e para o Sul, chega até Campinas.

Porém, em São Paulo, não conseguiu vencer a acirrada disputa com a Ferroban, a Noyoeste, e a MRS Logística, que controla a hinterlândia do porto do Rio de Janeiro e a faixa costeira daí até o porto de Santos. Quanto ao Sul do país, cujo domínio é da ALL, a CVRD atua apenas nos portos, por meio de seus terminais.

Quanto à localização das suas atividades, destaca-se a exploração mineral no Complexo Carajás, mas não houve transformação significativa do padrão exportador no que se refere à mineração. As usinas continuam, em sua maioria, localizadas nos portos, como São Luis e Vitória, ou junto às minas, como é o caso no Quadrilátero Ferrífero e sua proximidade, na EFVM. Vale registrar como inovação as indústrias de manganês em parceria localizadas na Europa, junto aos mercados, enquanto os contratos em cursos de viabilização na Ásia seguem o padrão da busca de recursos naturais, no caso, o carvão.

A interiorização das suas atividades se dá pelos terminais de carga diversificada, revelando a importância da logística. No sistema Sul avançam para o Norte, pela FCA até Sete Lagoas (MG), a oeste para Goiânia e Brasília e, no sistema Norte, pela área da EF Carajás. Pátios de carregamento também se interiorizaram.

As inovações na logística se referem ao transporte intermodal – Vitória (Espírito Santo) e Camaçari – Tercom (Bahia) – ao serviço personalizado do Trem Expresso, e a investimentos nos portos.

Importante diversificação da Vale é o investimento em parceria na produção hidrelétrica que, fugindo da dependência a fornecedores externos, fortalece seus serviços logísticos no sistema Sul, onde enfrenta concorrência nos serviços ferroviários. Em termos de localização no território, portanto, são quatro as novidades: a)adensamento da malha logística no Sudeste, envolvendo vários segmentos logísticos; b)implantação do Complexo Ferro Carajás e de sua logística, abrindo oportunidades para instalação de novas usinas, em São Luis; c)extensão de redes ferroviárias pelo Leste e Centro-Oeste, que não chegam a constituir uma malha e, portanto, tem fraca cobertura e; d)dinamização das metrópoles litorâneas que contam com portos importantes, e articulação logística de portos por meio do *feeder service*.

2.3.6.3.Sistema Logístico da Bunge Brasil S.A.

A Bunge Brasil foi constituída em 2001, como resultado de uma reformulação societária com a incorporação das ações da Bunge Alimentos S.A. e da Bunge Fertilizantes S.A. (pela sua antecessora Serrana). É uma empresa holding integrada a Bunge Limited, corporação transnacional, que detém indiretamente seu controle acionário. Está constituída pela Bunge Alimentos, Bunge Fertilizantes e pela empresa de logística, a Fertimport, que é estrangeira. Por meio de suas subsidiárias, atua em 16 estados brasileiros. É a maior empresa brasileira de agronegócios e a terceira maior exportadora do país. Nas suas principais áreas de atuação, tais como: compra, exportação e beneficiamento de soja; produção e comercialização de produtos alimentícios derivados de soja e trigo; mineração, produção e comercialização de fertilizantes e fosfatos para nutrição animal mantém a liderança no mercado.

Bunge Brasil S. A. e o Ordenamento do Território

A ação do conglomerado se faz sentir no território sob vários modos:

1. Aquisição de numerosas empresas menores do ramo, a maioria nacionais, ampliando sobremaneira a sua potência na década de 1990.
2. Redes que se estendem por grande parte do território nacional, mais concentradas no centro-sul. A Bunge Alimentos, alcança o NE: Bahia, Maranhão e Piauí – inclusive com portos em Ilhéus e São Luiz – e tem presença na Amazônia, com um silo em Santana do Araguaia, bem revelando o trajeto da soja no território nacional. Localiza seus silos e indústrias nas zonas produtoras ou nos corredores de exportação. Vale ressaltar que a logística da Bunge Alimentos se faz em nível mercantil financeiro, industrial e, em menor grau, de armazenagem, portos e terminais. Não realiza investimentos em ativos imóveis como a terra e a produção, que são por ela terceirizados (ou sub-contratados). Tampouco investe em ferrovia; o escoamento da produção se faz por meio de contratos com as concessionárias de ferrovias – como a Ferronorte e CVRD – ou empresas prestadoras de serviços; investiu porém US\$ 300 milhões em terminais portuários e vagões. Em outubro de 2005 assinou com a ALL um dos maiores contratos do país, pelo qual a Bunge investiu na aquisição de 3.9 mil vagões e a ALL, na aquisição das locomotivas. A relação mercantil-financeira se faz pela compra de grãos dos produtores a quem vende fertilizantes. E tal processo tem profunda repercussão nas relações de trabalho, com a progressiva eliminação de pequenos proprietários, posseiros, arrendatários e meeiros, transformados em trabalhadores relativamente cativos da grande empresa. A par da grande expansão da lavoura e da indústria e do impacto sobre o meio ambiente a mudança nas relações de trabalho parece ser um dos mais importantes efeitos da corporação no reordenamento do território.

3. A Bunge Fertilizantes realiza todas as etapas da produção e também importa matéria-prima. A exploração se faz junto às jazidas e as unidades industriais, que se localizam nos grandes centros produtores ou nas lavouras das novas fronteiras, possuindo também instalações de armazenagem nos portos, corredores de exportação e pólos agroindustriais.

O questionamento social com relação à corporação está focalizado, sobretudo, na problemática ambiental. Recentemente, a reação de produtores familiares tem se direcionado para o Grupo Amaggi, porque este, além de agente comercial-financeiro e industrial, é também proprietário de terras e não cessa de comprá-las.

2.3.6.4. Sistema Logístico da Cargill Brasil

A Cargill se instalou no Brasil há 40 anos quando, em maio de 1965, foi assinado o contrato social de constituição da Cargill Agrícola Ltda. que começou a operar com uma usina de beneficiamento e produção de sementes híbridas de milho, em Avaré (SP). Com sede em São Paulo, a empresa, embora com raízes no agronegócio, se tornou uma das mais importantes indústrias de alimentos no Brasil. Seu perfil, hoje, é de uma empresa diversificada. Essa diversificação vem ocorrendo ao longo das suas quatro décadas e iniciada com a produção de óleo (Veleiro) na fábrica em São Paulo, nos anos 60.

As transformações do território na área de atuação da Bunge e Cargill

As duas grandes corporações – Bunge do Brasil S.A. e Cargill Brasil – atuam, com suas atividades diversificadas, principalmente no setor de agronegócios, numa grande porção do território brasileiro. Embora concentradas no centro-sul do país, essas atividades apresentam ramificações significativas nas regiões norte e nordeste.

A área atualmente ocupada pelas duas corporações, com suas instalações – silos e armazéns, unidades de processamento, fazendas, jazidas minerais, unidades industriais, centros de distribuição, pontos de compra, terminais portuários e pontos de embarque – e pelas áreas produtoras, com as quais mantêm relações, vem sofrendo nas três últimas décadas grandes transformações em seu território.

Essas transformações estão relacionadas: i) ao avanço da cultura de grãos, principalmente da soja, com o decorrente processo de modernização tecnológica da atividade agropecuária; ii) ao processo de municipalização, com a criação de novas unidades territoriais e, consequentemente, o aumento de núcleos urbanos, com concentração populacional; iii) com as logísticas implantadas pelas corporações para atender suas atividades: fábricas, terminais portuários, dentre outros.

A soja, originalmente concentrada nos estados do sul, principalmente no noroeste riograndense e oeste do Paraná, foi se expandindo territorialmente no Paraná, em Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais e região Centro-Oeste. De 1985 em diante, o espaço ocupado pela produção de soja, não só aumentou nas áreas já tradicionais, como avançou por novas áreas nos estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás, atingindo outros estados (Rondônia, Maranhão, Piauí, Bahia e mais recentemente o Pará), determinando o aparecimento das mais diversas instalações nas áreas produtoras e de escoamento para atender a demanda desse setor produtivo.

Regra geral, um expressivo aumento da área plantada de soja domina no território nacional, acompanhada do respectivo aumento da produção. Para o período de 10 anos (1990-2000), quatro situações foram identificadas para as microrregiões onde a soja vem sendo plantada:

- a) o surgimento e/ou explosão da soja em áreas novas como em Santarém (Pará), Porto Nacional (Tocantins), Balsas e Chapada das Mangabeiras (Maranhão), Barreiras (Bahia) e Alto Parnaíba Piauiense (Piauí);
- b) o aumento significativo em áreas já consolidadas em Minas Gerais (Uberaba, Uberlândia), no Paraná (norte, norte velho, noroeste e centro: Londrina, Astorga, Cornélio Procópio, Umuarama, Campo Mourão, Guarapuava, Cascavel, Foz do Iguaçu), em São Paulo (Presidente Prudente), em Santa Catarina (Canoinhas), no Rio Grande do Sul (Santiago, Vacaria);
- c) a grande explosão na região centro-oeste em Mato Grosso do Sul (Dourados), no Mato Grosso (Parecis e Alto Teles Pires) e em Goiás (sudoeste de Goiás); e
- d) a retração da área plantada em São Paulo (São Joaquim da Barra), no oeste paranaense (São Miguel do Oeste) e no Rio Grande do Sul (Erechim, Frederico Westphalea).

Essas mudanças, principalmente as ligadas ao crescimento das áreas ocupadas pela soja, coincidem, em sua maioria, com as áreas onde a Bunge do Brasil e a Cargill Brasil atuam.

Embora o período entre 1980 e 1991, tenha sido o do “boom” do processo de municipalização, no território onde atualmente as duas corporações circunscrevem as suas diferentes atividades, novas unidades territoriais surgiram após 1991, doze no período 1991-2000 e treze após 2000. O estado de Mato Grosso foi aquele que apresentou o maior número de municípios novos. Os novos municípios correspondem aos locais onde estão instalados tanto armazéns e silos, como unidades industriais de esmagamento e refino de grãos, unidades de extração de matéria prima (Cajati-SP), de produção de fertilizantes e nutrição animal e centros de distribuição. No município de Luis Eduardo Magalhães (BA), desmembrado de Barreiras (BA), estão concentradas várias unidades da Bunge do Brasil, como armazém/silo, unidade de industrialização da soja, unidade de refino e produção de gorduras, unidade de produção de lectinas, unidade produtora de

fertilizantes (NPK). Nele está também localizado um centro distribuidor da Mosaic Fertilizantes. Para detalhes da expansão da cultura da soja no território brasileiro, ver item 2.1 deste documento.

No aspecto sócio-demográfico foi observado que, apesar de perdas de população em alguns municípios da área de atuação das duas corporações, o padrão dominante do período 1991-2000 é de um crescimento demográfico, com percentuais variáveis. Em alguns casos esse crescimento foi da ordem de mais de 50%, como, por exemplo, em Ananindeua, no Pará (embora este crescimento esteja mais associado à sua condição de integrante da RM de Belém) e em vários municípios de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) da totalidade dos municípios também apresentou aumento significativo, mesmo naqueles casos onde os valores eram bem baixos. Lucas do Rio Verde, Primavera do Leste, Sorriso, Luiziânia, Rio Verde, Catalão, Mineiros, Uberlândia, Uberaba, Cajati, Pato Branco são exemplos de municípios que, inseridos na área de atuação da Bunge e da Cargill, estão bem posicionados quanto aos valores de IDH.

As logísticas implantadas pela Bunge do Brasil e pela Cargill Brasil para o transporte e distribuição de seus produtos internamente e para exportação também representou transformações no território. O exemplo mais significativo é o da instalação do terminal da Cargill no porto de Santarém. Sugerimos mais uma vez a leitura do item 2.1 deste documento para detalhes destas considerações e seus respectivos impactos no território.

2.3.7. Conclusões e Proposições

A análise efetuada quanto à logística do território e à logística das corporações oferece subsídios para o ordenamento do território.

A PNOT emerge num contexto histórico marcado pela força da globalização e da competitividade. Este processo se dá sob o comando de grandes corporações – sobretudo privadas – e de mudança da natureza do Estado que deixa de ser o principal ator no planejamento e na execução de políticas territoriais. Hoje, seu papel é regular as atividades e sua distribuição no território, visando compatibilizar o interesse geral com a competitividade, de modo a evitar a ampliação das desigualdades sociais e regionais. Ao mesmo tempo, o Estado continua a ser o principal financiador das iniciativas privadas.

A logística constitui, sem dúvida, um dos principais vetores de reestruturação do território. Ela tem sido entendida como infra-estrutura – neste estudo, contudo, propõe-se que ela não se resuma à infra-estrutura – e é, sobretudo, um serviço de alto valor agregado ou agregador de valor à produção, na medida em que reduz o custo e agiliza a circulação, favorecendo a competitividade. Os critérios de avaliação do sistema logístico propostos – rede pioneira, conjunto de redes e malhas

– que indicam a densidade das redes e o grau de cobertura que exercem sobre o território, parecem ser válidos.

No Brasil a logística do território está voltada para a exportação sob o comando crescente do setor privado. Apresenta as seguintes características, dentre outras:

a) Não é muito desenvolvida, sendo poucas as malhas existentes. O abandono de investimentos em infra-estrutura durante anos, paralelamente ao rápido crescimento do comércio exterior, resultou em grandes gargalos nos transportes. Segundo dados da Confederação Nacional dos Transportes (CNT), dos 75 mil km da malha rodoviária, 74,7% estão em situação deficiente, ruim ou péssima, reduzindo a velocidade média dos caminhões em 40%. O resgate das ferrovias ainda não é expressivo; desde 1970 não ultrapassa os 30 mil km, enquanto a carga, que era de 50 milhões de toneladas ao ano, já atinge 300 milhões de toneladas/ano.

Os rios, grande potencial do país, continuam sem aproveitamento maior para a navegação. A exceção é a hidrovia do Madeira e navegações do Centro-Oeste para São Paulo. Prevê-se, contudo, a intensificação da navegação nas bacias do Tietê – Paraná e do Amazonas para a integração continental.

Vale ressaltar o avanço nas redes de energia, representado pela exploração e utilização do gás natural e de energias renováveis, envolvendo a instalação de amplo aparato em dutos e equipamentos. Os gasodutos criaram redes pioneiras na Bolívia e na costa brasileira, redes associadas às energias renováveis – sobretudo álcool, mas também originárias da silvicultura – combinadas com as redes já existentes de outras fontes, confirmando a implantação de uma efetiva malha no Sudeste do país, estendendo-se para o Sul.

A escassez de infra-estrutura de transporte é revelada no papel importante que o transporte aéreo de carga ainda tem no Brasil. Isto ocorre não só de regiões distantes – como Manaus e Belém, e cidades costeiras do NE – para São Paulo, Rio e Brasília, mas também entre Campinas - São Paulo e Rio de Janeiro.

Em face desses problemas é que as grandes empresas privadas exportadoras, cujo transporte tem peso significativo no valor do produto, investem na logística.

b) Entre as inovações que buscam agilizar a exportação e reduzir seu custo destacam-se:

- Os investimentos em ferrovias pelas concessionárias. O trem expresso da FCA, personalizado, conectando São Paulo a Salvador é, sem dúvida, o mais significativo;
- A busca da multimodalidade por meio de terminais multimodais e de contêineres, que têm impulsionado o crescimento de cidades como Uberlândia e dos portos, que ampliam, sobremaneira, os seus serviços. Terminais de Contêineres passam a

ser indicador da potencialidade de portos para agilizar cargas diversas, esmaecendo a especialização para produtos até agora dominantes. Tais terminais são implantados, sobretudo, por empresas privadas, geralmente em parceria, que comandam a dinâmica dos portos. Os portos de Santos, Vitória e Salvador ampliam sua importância enquanto novos portos, como Suape, Pecem e Sepetiba, emergem.

- A multiplicação dos portos secos no território nacional, inclusive nas fronteiras terrestres. Portos secos são recintos alfandegados de uso público situados no interior, preferencialmente em áreas adjacentes às regiões produtoras e consumidoras, onde são executadas operações de movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias e de bagagem, sob controle aduaneiro. Essas operações, bem como serviços conexos, sujeitam-se ao regime de concessão ou permissão. Neles também são executados todos os serviços aduaneiros a cargo da Secretaria da Receita Federal, inclusive os de processamento de despacho aduaneiro de importação e de exportação, permitindo a interiorização desses serviços. A prestação de serviços aduaneiros em porto seco próximo dos agentes econômicos envolvidos proporciona uma grande simplificação burocrática e grande redução de tempo, interiorizando as conexões globais.
- Os serviços de alto valor agregado – bancários, jurídicos, de propaganda, dentre outros, que conectam as metrópoles brasileiras com a rede de cidades mundiais, tornando-as nós operacionais que inserem o Brasil no processo de globalização e alteram a hierarquia urbana no território brasileiro. Há cidades que já participam da rede de cidades mundiais, sobretudo São Paulo, mas também o Rio de Janeiro; algumas estão se inserindo por conexões diretas específicas como Porto Alegre com Nova York, e Curitiba, como portal alternativo. Outras cidades, por suas conexões com São Paulo, têm inserção secundária.

- c) Os sistemas logísticos das corporações são muito diferenciados entre si. A busca pela competitividade no mercado externo pela redução do tempo e do custo é o motivo básico dos investimentos da empresas privadas no setor de infra-estrutura. Mas o modo de investir na logística não é homogêneo. Para algumas empresas, especialmente os *tradings*, o investimento em logística constitui um diferencial para conquistar clientes, estabelecendo terminais de transbordo junto à área produtora e parcerias com ferrovias para transporte até

o porto. Em outras, a logística se transforma em grande negócio como parte essencial da empresa. No caso das corporações analisadas, esta diferenciação é patente, e tem relação com o tipo de produção, a nacionalidade e se a empresa é estatal ou privada.

A Petrobras se diferencia por uma cadeia logística completa e abrangente de uma produção específica – petróleo, derivados e gás – desde a exploração ao consumidor final e pelo desenvolvimento de uma tecnologia própria avançada. Tem um planejamento atualizado e continuamente monitorado, e suas redes têm grande cobertura espacial, desde redes no Nordeste a malhas efetivas no Sudeste-Sul. A distribuição dos produtos garante grande capilaridade no território e vem construindo um modelo de empresa estatal ajustado a novos tempos, não se privatizando, mas abrindo a exploração na plataforma continental a empresas estrangeiras e suas ações à sociedade. Ademais, tem efeitos em outros setores de atividade: tem grandes parcerias com pesquisadores de universidades nacionais e estimula a produção industrial, como é o caso da indústria naval. A construção de gasodutos na faixa costeira irá preencher o hiato entre a malha do SE e as redes do NE.

As agroindústrias atuam em grande extensão do território nacional, embora não configurando malha, e sim, sobretudo, redes de armazenagem, unidades de esmagamento (em menor número) e terminais de transbordo e portuários. Sua logística é, assim, bem diversa daquela da Petrobras. São empresas industriais, comerciais e financeiras, que não investem em ativos imóveis. Não investem na terra, comprando a produção de terceiros a quem financiam (em sementes, fertilizantes etc), nem em redes de circulação viária, utilizando para transporte da produção, contratos ou parcerias com concessionárias de ferrovias como a CVRD, a Ferronorte, a ALL (América Latina Logística), ou empresas transportadoras. Nas parcerias realizam grandes investimentos em vagões ferroviários e terminais portuários. As duas corporações são produtoras/processadoras de alimentos e produtoras de fertilizante, mas a Cargill é também uma poderosa *trading* que exporta os mais variados produtos, inclusive o aço. Em outubro de 2005 a Bunge Alimentos assinou com a ALL um dos maiores contratos do país, para vigorar por 23 anos, até 2027. Segundo o acordo, a corporação disponibilizará 3,9 mil vagões e a ALL as locomotivas, para transportar uma produção de 50 milhões de toneladas entre 2005-2010 e mais 220 milhões no período de 2010-2027.

Suas sedes são em São Paulo, e as redes para compra de produção se estendem do Sul – Santa Catarina, Paraná – à Minas Gerais e Bahia (Bunge), à leste, a Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso a oeste, e Maranhão ao Norte. Na Amazônia, só no Pará estão presentes: a Bunge com um centro de distribuição em Ananindeua e a Cargill, com um terminal em Santarém.

Já a CVRD, produtora de minério de ferro, manganês e pelotas, e que era até há pouco tempo uma empresa estatal, tem na logística sua principal diversificação, na medida em que não atua só para sua produção, mas também presta serviços para escoamento da produção de inúmeras empresas. A logística constitui hoje um segmento importante da companhia e um grande negócio – em 2005 representou 11% do seu faturamento. Seu investimento é focalizado nas redes ferroviárias, terminais portuários e navegação costeira. A compra de locomotivas e vagões, e a instalação de novos *piers*, como em São Luiz, complementam sua logística. Sua atuação sobre o território se ampliou muito na última década em função dos serviços prestados pelas redes ferroviárias à agricultura e a agroindústria.

Mas seu peso é ainda maior na faixa costeira, que articula a zona produtora ao porto. Maior densidade de redes – portuária, industrial, armazenagem, terminais – é encontrada apenas ao longo da Vitória-Minas. Em outras palavras, sua logística mantém o padrão de corredor de exportação.

Incidência no território: o retorno da litoralização e dos dois Brasís

A ausência de investimentos na infra-estrutura durante anos e a privatização, cujo marco situa-se em 1996-97, vem alterando a feição do território brasileiro quanto à circulação. A forma com as redes logísticas, tanto as públicas quanto das corporações, se distribuem no território revelam o retorno à dinâmica litorânea e a de dois Brasís, apagando a diferenciação regional que ainda permanece no imaginário do governo e da sociedade. É clara a distinção entre o litoral e o interior e entre as porções sul e norte do país.

A desagregação da Rede Ferroviária Nacional pelas concessionárias gerou corredores de transporte, que convergem, sobretudo, para os portos do sudeste do país, mas também para os do sul e a leste, ampliando, sobremaneira, as hinterlândias e a disputa das concessionárias, para atrair clientela. No norte, tem-se um outro corredor.

Terminais marítimos, de contêineres, ampliam o papel estratégico dos portos numa economia em que a exportação é considerada o foco de desenvolvimento. As metrópoles litorâneas são, assim, ampliadas, esboçando-se, mesmo, no sudeste um verdadeiro “cluster” litorâneo constituído pelos portos principais e os seus abastecedores. Um colar metropolitano se estende no NE, do Ceará à Bahia, enquanto um vasto hiato o separa do outro, localizado no SE-Sul onde a interiorização é maior. Gasodutos pretendem preencher este hiato costeiro.

O avanço do desenvolvimento para o interior, contudo é bem pequeno, no que se refere aos serviços e à industrialização. A produção agroindustrial tem um importante papel na expansão interior por meio da armazenagem e beneficiamento da produção, fazendo crescer as cidades e

esvaziando os campos. A produção de energia, utilizando múltiplas fontes, tem densificado as redes e a economia no Sudeste.

Interiorização maior só ocorre para serviços mais freqüentes, simples e menos custosos. É o caso dos serviços públicos de saúde e educação graças à política de descentralização; é também o caso da Petrobras no caso da distribuição de petróleo, derivados e gás. Mas os serviços mais complexos e custosos apresentam-se fortemente hierarquizados com sede nas capitais estaduais, em sua maioria litorâneas.

É possível, assim, diferenciar a porção sudeste-sul do país onde a efetiva malha logística altera a textura do território, pela multiplicidade, complexidade e articulação das redes – tanto de circulação como de produção agrícola industrial, de serviços, de informação - e de onde partem as conexões para a América do Sul. Esta “área core” que tem como núcleo São Paulo, envolve Florianópolis, Campinas, Campos e Uberlândia, bem podendo ser um componente para identificar cidade-região global. Deste núcleo redes estendem conexões com Porto Alegre, Vitória, Belo Horizonte e Goiânia – Brasília, últimos baluartes da expansão logística em direção ao norte do país, onde apenas redes pioneiras estabelecem conexões importantes, tendo como cidades foco Manaus, Belém e hoje, também, Santarém. O mapa de energia bem revela a Amazônia à margem do sistema nacional. O NE tem, historicamente, um núcleo próprio de redes, embora concentradas no litoral e obsoletas, que hoje se pretende modernizar. Tais redes não chegam a constituir uma malha, mas sim um conjunto de redes. Na metade norte do país, vale registrar a formação do pólo minero – metalúrgico em Belém e São Luiz, e energético em Salvador ambos na costa. Ressalta-se, também, a importância da extensão territorial da fronteira marítima com novos territórios de exploração petrolífera submarina.

Ressalta-se, ainda, a integração com a América do Sul, em que a Petrobras tem papel central. Devido aos riscos de perda na Bolívia, a empresa tem estabelecido negócios com a Colômbia, Paraguai e Uruguai, comprando a rede de postos da Shell e construindo algumas instalações. O padrão concentrado das redes se reproduz no Cone Sul, onde se configura o embrião de uma nova malha, tendo como limite norte a Bolívia.

É preciso notar que, se a interiorização da logística é fraca, a transnacionalização de corporações brasileiras é grande, como revelam as estratégias da Petrobras e da CVRD em âmbito global.

Logística e Desenvolvimento

A logística para exportação, relacionada a uma acentuação da desigualdade espacial entre o litoral e o interior e as metades sul e norte do território, aponta para várias questões:

a) É lícito deduzir que tal desigualdade tem correspondência na desigualdade social, pelo menos no que se refere ao acesso às redes. Mas também decorre do pequeno avanço da agregação de valor à produção no interior do país, que pela análise da logística das grandes corporações, tem peso na trajetória do país. A exploração do petróleo e do gás, bem como do minério de ferro, privilegiam os recursos naturais que estão localizados na faixa costeira. Por sua vez, as agroindústrias avançaram pelo interior, mas suas redes de armazenagem e de esmagamento não representam o aporte de emprego e renda desejáveis. Os campos das áreas agroindustriais são povoados por tratores e não por populações e, onde possível, elas alteram as relações de trabalho, transformando produtores familiares em mão-de-obra terceirizada, num processo amplo que merece ser melhor pesquisado em suas consequências. Qual a melhor situação para o produtor familiar – manter-se como proprietário da terra, mesmo sem grandes meios para utilizá-la, ou ser subcontratado de uma corporação? Quanto às redes de serviço público, apenas os serviços elementares descentralizam-se.

b) Outra questão é a temporal. A análise realizada demonstra que a expansão das redes por concessionárias que visam à exportação é uma tendência que tende a se afirmar nas próximas décadas, como bem demonstram as estratégias das empresas. Exemplos são o contrato da Bunge com a ALL com vigência até 2027; os investimentos da Transnordestina visando dois dos mais importantes portos de contêineres do país, Pecem e Suape; e os investimentos e aquisições que estão sendo feitos pela Petrobras e CVRD.

c) Ademais, as grandes empresas inovam, mas não tanto, e aproveitam a ossatura criada pelo Estado, à qual acrescentam equipamentos e, sobretudo, serviços para torná-las mais ágeis, visando seus interesses. É possível, mesmo, vislumbrar uma certa divisão territorial de trabalho na logística voltada para a exportação: hinterlandias corporativadas pelas concessionárias de ferrovias e portos, de transporte multimodal e de serviços da CVRD, e de armazenagem das agroindústrias, por um lado e, por outro, um íntimo relacionamento dos transportes e serviços com a produção agroindustrial. E mais, é de se ressaltar que as agroindústrias estrangeiras não investem nos ativos imóveis, dos quais se ocupam as empresas nacionais, com vultosos investimentos e financiamentos do Estado, via Fundos e BNDES.

d) As exportações são fundamentais para o país. Mas em se tratando de uma PNOT, fica bastante clara a necessidade de atentar para a inclusão social e o fortalecimento do mercado interno. A negligência do mercado interno cria um círculo vicioso. Não há interesse em estender redes onde não há consumo, e o consumo não cresce, em parte dificultado pela inacessibilidade às redes.

Ao que tudo indica, ai reside a regulação necessária para compatibilizar crescimento econômico e inclusão social, essência da PNOT, colocando-se a questão institucional. Nesse contexto é que se deve inserir o debate que se faz quanto à mudança da matriz de transporte.

Exalta-se a importância da ferrovia, da multimodalidade e dos portos, com vistas à exportação. Mas a rodovia é mais importante em termos sociais por sua capilaridade e a malha rodoviária merece ser recomposta. A multimodalidade, com a armazenagem e terminais deve ser planejada levando em conta também o mercado interno, uma “logística do pequeno”, articulando ferrovias com rios e rodovias, para constituir malhas que cubram o território, atendendo à massa de população que nele reside. Uma PNOT não pode esquecer a importância da segurança alimentar básica, em que produtores familiares têm importante papel. E o avanço dos territórios corporativos das agroindústrias tem ameaçado essa categoria de produtores, expressando-se em grandes conflitos sociais e ambientais na Amazônia e outras áreas do país.

Em outras palavras, há mais ordem no território do que se supõe. Mas uma ordem unilateral, que serve a interesses de empresas poderosas, importantes para o país, mas excludentes da grande massa da população brasileira que passa a ser submetida à desordem. Não será possível uma regulação que estimule a grande corporação a ações de inclusão social, tendo em vista as benesses que recebe?

e) O papel do território é fundamental, ressaltando a questão da escala e das cidades. No que tange o acesso aos serviços públicos, o excesso de descentralização que marcou o país após a Constituição de 1988, embora sendo uma justa reação à centralização autoritária, tem favorecido a pulverização de recursos e a má qualidade dos serviços, evidenciando que é urgente definir escalas territoriais mínimas e adequadas ao acesso à população. Aliás, esta característica está presente também nos Projetos de Assentamento na Amazônia, mínimos, dispersos, distantes de estradas e de mercados. O caso dos serviços de saúde é um bom exemplo; o SUS, justamente para descentralizar, evitando a pulverização, planejou simultaneamente uma regionalização para alocação dos serviços mais raros. Descentralização em nível de município, e regionalização segundo as macrorregiões, resultando em pulverização de recursos para serviços mais freqüentes, que são de má qualidade e geralmente distantes em tempo e custo para a população, e forte hierarquia dos serviços raros localizados nas capitais estaduais, segundo as macrorregiões. A alocação de serviços raros de boa qualidade em mesorregiões poderia ser uma alternativa mais adequada para atender à população.

Em se tratando de escala, não é possível negligenciar a Amazônia brasileira e continental. O vazio logístico da região e a questão sócio-ambiental exigem criatividade urgente e modelos adequados para uso de seu potencial natural.

É fácil perceber que as cidades são um componente chave do ordenamento territorial. São locais de convergência das redes, “*relays*” das relações regionais e, crescentemente, absorvedoras de migrantes de um campo que se moderniza. O planejamento urbano, para dotá-las de serviços e equipamentos para atender à população e à produção, e estimular a geração de emprego e/ou trabalho, é condição do ordenamento e do desenvolvimento.

f) Agências Reguladoras

A diversidade de interesses existentes em uma economia cada vez mais fragmentada em segmentos especializados, deixa evidenciada que a criação de novas Agências Reguladoras parece constituir uma tendência projetada para as próximas décadas. Nesse contexto, é de se esperar não só a persistência do processo de fracionamento do poder regulador do Estado, como a de um padrão desconcentrado de distribuição de atividades no território, tornando oportuna à implantação de ações públicas de Ordenamento Territorial.

O grande desafio que se coloca é quanto à capacidade apresentada pelo Estado central em promover o controle possível sobre suas diversas Agências Reguladoras no sentido da promoção de uma ação mais equânime sobre a sociedade e seu território. Isto é, de promover ações voltadas à diminuição das desigualdades sociais e regionais persistentes na sociedade brasileira, uma vez que as Agências constituem corpos administrativos de expressiva autonomia regulatória sobre atividades econômicas específicas com forte impacto sobre a distribuição da população e do emprego. Nesse sentido, a internalização, por parte da administração pública, de uma conduta transversa de tomada de decisão constitui um passo importante para a ação concertada entre Agências atreladas a distintas burocracias ministeriais.

Nesse contexto, torna-se premente a concepção de um projeto nacional atento à manutenção da coesão social e territorial e, portanto, catalizador de diretrizes básicas quanto à alocação de recursos e investimentos na infra-estrutura física do país, observados os princípios de sustentabilidade ambiental que permeiam, na atualidade, a ação sobre a base territorial do país.

Estas são algumas reflexões para subsidiar a regulação da distribuição das atividades no território visando compatibilizar crescimento econômico, competitividade e inclusão social.

2.4. ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

2.4.3. Critérios para Seleção das Experiências Analisadas

Levando em consideração a existência de experiências relevantes, o primeiro critério de avaliação proposto para as análises das experiências internacionais foi 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 levado em conta foi a posição relativa do país na ordem internacional. Para isto, usou-se 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 foram 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 foram:

a) Países semiperiféricos - México, devido a algumas condições de similaridade com o Brasil, tais como: a) sua inserção internacional como país semiperiférico; b) ser um dos mercados emergentes que apresenta tanto uma indústria moderna quanto obsoleta, combinada com um setor agrícola altamente diferenciado regionalmente; c) ter aberto sua economia na década de 1990; d) apresentar grandes desigualdades sociais com regiões de altíssimos índices de pobreza; e e) apresentar uma abundância de recursos naturais.

b) Países centrais com experiências de ordenamento territorial - França e Itália.

c) Entidades regionais - a União Européia, com experiências significativas que, devido às suas características particulares, envolvem um processo de construção das próprias condições de implementação de uma política.

d) Países com dimensões territoriais semelhantes ao Brasil - Canadá, que também se inclui como país central.

2.4.4. Descrição das Experiências Internacionais em Ordenamento Territorial

As ações no território devem ser encaradas à luz de uma série de processos, dentre eles o da globalização, já tratado no item 1.3 – Contexto internacional e nacional, e o de regionalização ou integração regional. A discussão mostra que, na fase atual, tanto o processo de globalização quanto o de integração regional²⁴ determinam a distribuição geo-econômica do mapa mundial e são marcos importantes para a formulação de políticas específicas dos Estados. Assim, abordam-se inicialmente as experiências de ordenamento territorial de México e Canadá, sob a influência do *North American Free Trade Agreement* – Nafta; em seguida as da França e da Itália, no contexto 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

²⁴ 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”. 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).

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 supranacional 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 governança²⁵ e, portanto, no arranjo das suas estruturas territoriais. A 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 supranacionais. 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.

²⁵ 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. 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).

Nafta: México

No caso da integração do Nafta, tanto o México quanto o Canadá 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 consequências disparestes nestes dois Estados: no caso mexicano, ampliou as desigualdades regionais e abriu novas dimensões de desigualdade territorial; no caso canadense elevou a competição entre as 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 das indústrias 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 do mercado como mecanismo regulatório. Neste sentido, aparecem uma série de atores que fazem do processo de integração um mecanismo de extroversão territorial que, porém, não cria as condições para um desenvolvimento territorial de baixo para cima. As ações 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, não aproveitando, 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 provindas 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 redistribuição 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 socioeconômicos 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 infra-estrutura 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: a) pequenas e médias empresas, com a assistência sob a forma de empréstimos e apoio não financeiro; b) apoio ao desenvolvimento comunitário; c) negociações e acordos menos predeterminados e mais flexíveis e d) pesquisa em 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 gestão²⁶. Nos três casos, os instrumentos 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 aos condicionantes externos e internos da fase contemporânea.

Entre os instrumentos institucionais, destacam-se as 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 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 Montreal. 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.

²⁶ Para uma explicação sobre os critérios para classificação dos tipos de instrumentos de OT ver Apêndice C.

União Européia: França

No caso da União Européia, os mecanismos organizacionais e funcionais determinados pelos imperativos integrationistas colocaram constrangimentos e re-definiram os espaços de ação e os escopos das políticas. Países como a França e a Itália 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: a) reforçar a competitividade dos territórios; b) monitorar as transformações territoriais; c) desenvolver ações de solidariedade territorial; d) reforçar as parcerias com as coletividades locais e e) enfrentar os novos desafios europeus. Novos objetivos são também definidos: a) criar pólos de competitividade e os *Pôles d'excellence rural*; b) apoiar e facilitar o desenvolvimento de metrópoles com uma escala européia; c) facilitar o acesso às novas tecnologia da informação e de comunicação; d) melhorar as infra-estrutura de transporte e o acesso aos serviços públicos; e) 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 no nível internacional. Para o mundo rural, a política chamada de *Pôles d'excellence rurale* (PER) foi idealizada para criar novas dinâmicas. Quatro temáticas foram escolhidas para dar um quadro aos projetos: a) a promoção do patrimônio natural, cultural e turístico; b) a valorização e a gestão dos recursos biológicos; c) a oferta de serviços e a integração de novas populações; e d) 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: a) o controle da pressão fundiária; b) a diversificação econômica respeitando as vocações regionais; e c) 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 adota uma abordagem mais 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, em uma seqüência de análises prospectivas e de consulta, seja na definição das orientações e dos recursos a serem aplicados; na tomada de decisão e na implementação de ações e 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 no 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 incitativo e persuassivo, de acordo com a classificação adotada neste trabalho. , Isto é, aqueles que promovem ações transversais e parcerias, que proporcionam apoio às experiências produtivas já existentes, que

enfatizam os componentes cooperativos tanto horizontais quanto verticais e, muito especialmente, que alavancam 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. 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 constrangimentos 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 1999.²⁷ 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.

²⁷ A opção pela ESDP foi baseada em critérios de gênese, relevância e comprehensividade e em limitações de tempo.

2.5. INSTRUMENTOS DE OT EXISTENTES E PROPOSIÇÕES BASEADAS NAS EXPERIÊNCIAS DOS PAÍSES ANALISADOS

Na análise das experiências de OT nacionais e internacionais foi dada especial atenção aos instrumentos e mecanismos adotados pelas respectivas políticas de ordenamento territorial. Dentre estes se destacam os Fundos Estruturais, os Fundos de Crédito Regionais, a criação de agências e conselhos de desenvolvimento regional, o estabelecimento de acordos de cooperação, parcerias, articulação institucional, o estabelecimento de políticas, planos e programas setoriais de apoio ao ordenamento territorial, a implantação de pólos de desenvolvimento e Arranjos Produtivos Locais, o estabelecimento de Pactos territoriais etc.

Os instrumentos e mecanismos foram classificados quanto ao seu nível de formalidade, em institucionais, de gestão e de operacionalização; e quanto aos seus níveis de imposição em coercitivos, incitativos, e persuasivos, conforme os critérios explicitados no Apêndice C. Os instrumentos dividem-se, ainda, segundo as diferentes escalas de sua aplicação em supranacional, nacional, regional e local.

De forma geral, a análise da experiência nacional indicou que na fase desenvolvimentista, os governos brasileiros daquele período adotaram 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; complementados 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 operacionalização que buscam adequar-se aos condicionantes do quadro contemporâneo.

Para facilitar sua visualização, os instrumentos identificados nas experiências de OT analisadas foram sistematizados na Matriz Analítica constante do Apêndice C. A partir da seleção dos instrumentos e mecanismos adotados no Brasil e nos demais países e blocos regionais analisados, que podem servir como subsídio para possíveis aplicações ao caso brasileiro, montou-se a Matriz Estratégica apresentada a seguir. A listagem de instrumentos expostos nos quadros seguintes não pretende ser exaustiva, mas apenas apresentar um leque de opções que podem servir de referencial para a formulação de instrumentos e mecanismos semelhantes, aplicáveis na implantação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial, bem como nos Planos de Ordenação Territorial a ela vinculados.

2.5.3. Matriz Estratégica

Quadro 1 - Quadro-síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos institucionais

Mecanismos e instrumentos institucionais		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
Escala supranacional Elaboração de uma política de competitividade dos territórios (Mercosul)	Escala nacional Criação de comitê interministerial de OT (Câmara das políticas de integração nacional e desenvolvimento regional vinculada à Casa Civil da PR)	
Escala nacional Implementação de política de descentralização administrativa e fiscal	Criação de espaço institucional no âmbito do legislativo para o tema de OT (criação de uma Comissão específica para OT no Congresso)	
Criação de legislação para o OT e equalização regional, urbana e municipal.	Criação de entidades e de espaços institucionais no executivo para os temas de OT e desenvolvimento regional	
Compatibilização e complementaridade entre níveis de governo em assuntos administrativos e fiscais	Criação de Fundos Estruturais para OT e/ou desenvolvimento regional	
Elaboração de uma política de competitividade dos territórios	Linhas de créditos especiais para o	

<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 regional</p> <p>Mecanismos de penalização e recompensa para às administrações locais segundo gestão fiscal e tributária (Lei de Responsabilidade fiscal ?)</p>	<p>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>Ações de desenvolvimento econômico e de C & T no nível federal</p> <p>Escal regional</p> <p>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>Multiescalar</p> <p>Implementação da legislação relativa a consórcios públicos / articulação dos níveis administrativos municipais, estaduais e federais.</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</p> <p>Criação de políticas orientadas ao desenvolvimento das pequenas e médias cidades.</p> <p>Escala rural</p> <p>Criação de espaços institucionais para implementação de estratégia de desenvolvimento rural</p> <p>Multiescalar</p> <p>Aumento da disponibilidade de crédito para investimentos produtivos</p> <p>instrumentos administrativos (1):</p> <p>nacionalização ou municipalização de terras:</p>	
---	---	--

	<p>devolução obrigatória de zonas públicas aos poderes locais sem compensação; confisco de mais valia em caso de expropriação; limites de direitos de aquisição de terrenos; regulamentação dos preços dos terrenos; direito de preempção; remembramento obrigatório; legislação para proteção de belezas naturais ou de interesse histórico (patrimônio natural ou cultural); banco de terras à escala local, regional e nacional; uso em comum de terrenos; locação de terrenos; cadastro; avaliação de terrenos; formação de pessoal e administração eficaz no domínio fundiário; programa de política fundiária para os poderes locais; pesquisa no domínio da política fundiária.</p>	
--	--	--

Quadro 2 - Quadro-síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos de gestão

Mecanismos e instrumentos de gestão		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
Escala supranacional Elaboração de planos de conectividade e densificação dos equipamentos do território (Ex: Plano Puebla-Panamá)		
Escala nacional Plano de Ordenamento Territorial	Escala nacional Programa de Desenvolvimento Empresarial	
Escala regional Planos regionais de Ordenamento Territorial Diretrizes regionais de Ordenamento Territorial	Escala regional Projetos de infraestrutura e equipamento do território Programas de transferência de tecnologia e pesquisa e desenvolvimento Criação de Programa de Pesquisa, Tecnologia e Desenvolvimento (ex: RTD CE)	

<p>Escala local</p> <p>Planos Municipais de Ordenamento Territorial</p> <p>Escala urbana</p> <p>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>Implementação de políticas de investimento orientadas às regiões estagnadas e populações vulneráveis</p> <p>Escala rural</p> <p>Programa para melhoria da qualidade de vida e da infra-estrutura das comunidades rurais</p> <p>Multiescalar</p> <p>Programas para planejamento, implementação e complementação de Infra-estrutura</p>	<p>Multiescalar</p> <p>Promoção de planos, programas e projetos</p>
--	--	--

<p>Multiescalar</p> <p>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 rebatimento territorial</p>	<p>Planejamento, implementação e complementação das redes de transporte e energia (ex: Redes Trans-européias)</p>	<p>Promoção dos recursos endógenos (naturais, culturais) dos territórios (poder ter amplitude nacional ou regional)</p>
--	---	---

Quadro 3 - Quadro-síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos de operacionalização

Mecanismos e instrumentos operacionais		
Coercitivos	Incitativos	Persuasivos
<p>Multiescalar</p> <p>instrumentos de ordenamento público (1): interdições e restrições quanto à construção; instrumentos fiscais (1): taxa fundiária; taxa anual sobre o valor dos terrenos; taxa sobre a mais valia fundiária; taxa sobre o direito de construção; degravamento de impostos quando os terrenos são vendidos aos poderes públicos; taxa de desenvolvimento</p>	<p>Escala nacional</p> <p>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</p>	<p>Escala nacional</p> <p>Incorporação da visão regional no Plano de Desenvolvimento Nacional</p>

	<p>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 regional</p> <p>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</p>	<p>Escala regional</p> <p>Promoção de projetos interestaduais</p>
--	---	--

	<p>de competitividade dos territórios)</p> <p>Criação de pólos de desenvolvimento</p> <p>Escala urbana</p> <p>Acordos de cooperação para o Desenvolvimento Urbano</p> <p>Escala local</p> <p>Arranjos produtivos locais (Tecnopolos)</p> <p>Escala rural</p> <p>Criação de formas de apoio técnico ao nível local (extensão rural e fortalecimento institucional)</p> <p>Multiescalar</p> <p>Disseminação de informações para os diferentes setores</p> <p>Multiescalar</p> <p>Harmonização do planejamento nacional com as outras escalas</p> <p>instrumentos de mercado (1):</p>	
--	---	--

	<p>compra de terrenos no mercado livre; troca de terrenos; venda de terrenos; utilização por sociedade de planejamento privado ou semi-públicas.</p> <p>instrumento de apoio financeiro (1):</p> <p>empréstimos ou subvenções às autoridades locais para aquisição de terrenos; condições especiais de empréstimo para aquisição de terrenos; repasses compensatórios ao Estado ou municípios.</p>	
--	--	--

(1) Instrumentos aplicáveis à gestão fundiária, baseados em experiências internacionais (França, Inglaterra e EUA) bem como nas sugestões para a gestão de solos do Conselho da Europa.

2.6. AÇÕES E INSTRUMENTOS SETORIAIS E MULTISETORIAIS COM REBATIMENTO TERRITORIAL

2.6.1. Políticas, Planos, Programas e Projetos Públicos

A discussão acerca das políticas públicas e modelos de gestão estão presentes no Brasil desde o Governo de Eurico Gaspar Dutra, ao propor o Plano Salte, onde foi feita uma proposta de planejamento econômico englobando quatro áreas: energia, transporte, saúde e alimentação.

Desde então vários programas foram elaborados e implantados, com maior ou menor sucesso. Dentre eles, o Plano de Metas, no governo JK; o Plano Trienal, no governo João Goulart; e os Planos Nacionais de Desenvolvimento – I PND (1972/1974), II PND (1975/1979) e III PND (1980/1985) – nos governos militares, analisados no Tema 3 – Políticas de Ordenação do Território: a contribuição de experiências nacionais e internacionais, disponibilizado na página na internet do Ministério da Integração Nacional.

No caso específico deste item, estaremos enfocando as políticas governamentais federais, sendo empregado um maior esforço analítico nas políticas e programas do atual governo.

Para fins analíticos vale lembrar que Constituição Federal de 1988 instituiu o Plano Plurianual (PPA) como instrumento de planejamento do governo federal, estadual e municípios. Esse passou a ser a principal linha indutora e promotora das diretrizes dos governos, nas respectivas esferas de atuação.

O primeiro PPA, elaborado no governo FHC, compreendendo o período de 1996-1999, intitulado “Avança Brasil”, introduziu o conceito de eixos nacionais de integração e desenvolvimento, como referência espacial do desenvolvimento, e os projetos estruturantes, essenciais para as transformações desejadas no ambiente econômico e social. Esse programa agregou ao PPA o gerenciamento de empreendimentos estratégicos.

Já o PPA 2000-2003, no segundo mandato de FHC, introduziu na administração pública federal a gestão por resultados. Entre as suas principais inovações destacam-se: a adoção do programa como unidade de gestão; a integração entre plano, orçamento e gestão; o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos; bem como o gerenciamento e a avaliação de desempenho em todos os programas do governo federal.

O PPA 2004-2007, já no governo Lula, também conhecido por “Brasil de Todos”, teve como modelo a gestão orientada para resultados e como premissa a disponibilidade de informações gerenciais, em tempo real, para todos os gestores envolvidos com a implementação dos programas. Esse novo PPA atualizou os eixos nacionais de desenvolvimento – trabalho desenvolvido por firmas contratadas para atualizar o portfólio de oportunidades de investimentos – e contou com uma nova proposição de investimento público-privado.

2.6.1.1. Instrumentos de Planejamento

A pluralidade de instrumentos de planejamento existentes no Brasil se sobressai quando comparada a qualquer país. Na área ambiental, podemos listar o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), os Planos Diretores de Bacias Hidrográficas e os Planos de Manejo de Unidades de Conservação. Nas cidades, os Planos Diretores Municipais e seus mais variados instrumentos de gestão territorial urbana. Na área rural, os PDA's (Projetos Demonstrativos) e o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do MDA/SDT. Todos são exemplos de instrumentos de planejamento territorial vigentes.

As principais políticas públicas com rebatimento territorial identificadas foram: Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), Política de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS) e Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA).

As definições das políticas regionais, urbanas, rurais e ambientais estão sendo definidas dentro de ministérios que possuem as atribuições para tal. Anteriormente, cada política vinha sendo pensada individualmente, tornando-se, portanto, difícil sua articulação e integração entre as agendas e propostas de governo, o que se refletia na definição de programas com distintos recortes territoriais e espaciais. Até a criação da Câmara Ministerial de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional em 2004, que tem por missão tal função, essas ações não guardavam uma articulação. Em se tratando dos instrumentos para a implantação das referidas políticas, observa-se que muitas das ações para sua consecução não se encontram em um único ministério ou órgão de governo, fazendo com que a articulação para a sua operacionalização também esteja vinculada a múltiplos atores que extrapolam a esfera de uma única instituição.

Assim, as políticas apresentadas acima se encontram desarticuladas entre si, só existindo alguma territorialidade ou espacialidade em poucos programas, sem, entretanto, refletir uma preocupação com aspectos conceituais de território e, por conseguinte, a tradução de políticas de gestão territorial.

O PPA, por outro lado, constitui peça de planejamento e orçamento do governo federal, sendo, portanto, o seu principal instrumento de planejamento, porém, não o único. O atual governo vem tentando centralizar todas as ações no sentido de internalizar as informações e ações que envolvam as receitas e despesas do governo dentro do orçamento da União, como forma de maior gerência e controle.

Para fins práticos enquadramos os programas por política de governo, conforme quadro 4, tendo em vista que alguns programas não estão contidos dentre os ministérios que cuidam das quatro políticas referidas acima, e outros tem programas afetos a mais de uma política.

Quadro 4 - Programas/ações por Política de governo

Política	Programas ou ações
PNDR	PAS, PROMESO, CONVIVER, PROMOVER, Faixa de Fronteira, Novo Pronager e Plano BR-163 Sustentável.
PDRS	PRONAT, CONSAD's e Pactos de Concertamento.
PNDU	Plano Diretor das Cidades e Programa Monumenta.
PNMA	Pólos Nacional de Ecoturismo, PROECOTUR, Programa de Regionalização de Turismo, Áreas Especiais, GESTAR, Agenda 21 Local, PROAMBIENTE e ZEE.

Apresenta-se a seguir uma descrição sumarizada das principais políticas relacionadas ao ordenamento do território, bem como de alguns dos programas do governo federal com rebatimento territorial.

Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) - MI

A PNDR está voltada para a redução das desigualdades regionais e também para a ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras. A sua principal estratégia é valorizar a grande diversidade regional do país, capaz de servir como base a um desenvolvimento inclusivo e sustentável, levando, dessa forma, à estruturação de uma sociedade mais justa.

Para cumprir seus objetivos, seus principais instrumentos são: os Planos Regionais (Planos Macroregionais de Desenvolvimento: para Amazônia (PAS), para o Nordeste (PNDE) e para o Centro-Oeste (PDCO); ao planos sub-regionais: Plano do Semi-Árido (PDSA); Plano BR-163 Sustentável e Planos Mesorregionais de Desenvolvimento). Os principais programas são: o Programa da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO; Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões – PROMOVER; Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – CONVIVER; Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira; Desenvolvimento da Região Integrada do Distrito Federal – RIDE; e Organização Produtiva de Comunidades Pobres – PRODUZIR.

As áreas elegíveis pela PNDR são objeto de ação dos programas de redução de desigualdade regional, definidos no âmbito dos demais programas existentes dentro do Ministério da Integração Nacional, bem como a integração de outras políticas e ações de outras esferas de governo.

As linhas de financiamento desta política advêm dos fundos constitucionais existentes nas áreas selecionadas e de recursos orçamentários do governo. A PNDR prevê o atendimento de 401 municípios brasileiros, ou seja, 7,2% do total de municípios do país.

Plano Amazônia Sustentável (PAS)

O Plano Amazônia Sustentável é em uma proposta de desenvolvimento regional para o País, dentro da PNDR, constituída por um conjunto de estratégias e orientações para as políticas do Governo Federal e dos governos estaduais, visando o delineamento do uso, ocupação e desenvolvimento da Amazônia.

O PAS abrange toda a Amazônia Legal. A coordenação do plano está a cargo do MI e a secretaria-executiva com o MMA, que ao elaborarem sua proposta de ação, se basearam em cinco eixos temáticos para traçar uma estratégia de desenvolvimento na Amazônia: a) a gestão ambiental e o ordenamento territorial; b) a produção sustentável com inovação e competitividade; c) a inclusão social e a cidadania; d) a infra-estrutura para o desenvolvimento; e, e) o novo padrão de financiamento.

Assim, o PAS tem o objetivo de implementar um novo modelo de desenvolvimento na Amazônia brasileira, pautado na valorização das potencialidades de seu enorme patrimônio natural e sócio-cultural, voltado para: geração de emprego e renda; redução das desigualdades sociais; viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras, com inserção em mercados regionais, nacionais e internacionais; e o uso sustentável dos recursos naturais com a manutenção do equilíbrio ecológico.

Para tanto, a Amazônia foi dividida em três sub-regiões: Macrorregião do Povoamento Adensado; Macroregião Amazônia Central; e Macrorregião Amazônia Ocidental. Essas sub-regiões foram definidas em função de variáveis como as tendências demográficas, as alterações no padrão de uso da terra, os centros dinâmicos de economia regional e os diferentes níveis de exposição à pressão do povoamento.

A articulação institucional é fator determinante para viabilizar a implantação das ações previstas no PAS, bem como a reorientação dos instrumentos de financiamento existentes para a região. Essas fontes devem combinar os recursos existentes com a utilização de oportunidades e fontes potenciais de novos recursos para a região.

Plano BR-163 Sustentável

O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Área de Influência da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163) é uma ação do Governo Federal no planejamento do desenvolvimento da Amazônia, desenvolvido por um Grupo de Trabalho Interministerial, com participação da

sociedade civil, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República e com a secretaria-executiva do MI. O Plano BR-163 Sustentável está sendo elaborado em parceria com os governos dos estados do Mato Grosso, Pará e Amazonas; prefeituras; entidades empresariais e dos trabalhadores; e organizações da sociedade civil.

O objetivo é elaborar e implementar um plano de desenvolvimento sustentável, baseado num conjunto de políticas públicas estruturantes, com destaque para a pavimentação da BR-163, buscando a inclusão social e a conservação dos recursos naturais.

A estratégia de gestão do Plano BR-163 Sustentável, está calçada na estruturação de um sistema de informações, incluindo bases de dados georreferenciadas, sobre: i) características biofísicas do território (solos, vegetação, hidrografia, unidades de paisagem, entre outras); ii) dinâmicas de ocupação territorial e utilização dos recursos naturais (situação fundiária, população, desmatamento e queimadas, atividades produtivas, entre outros); iii) indicadores de desenvolvimento sustentável, relacionados aos objetivos e metas do Plano BR-163 Sustentável; e iv) informações espacializadas sobre as atividades planejadas e indicadores de resultados do Plano.

A articulação das ações em conjunto com as atividades de elaboração e execução dos instrumentos de ordenamento territorial, tais como o ZEE, os Planos Diretores Municipais, os zoneamentos agrícolas, os zoneamentos industriais, entre outros, são os pilares da sustentabilidade do plano.

O Plano BR-163 abrange 73 municípios localizados nos estados do Pará, Mato Grosso e Amazonas.

Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (PROMESO)

O PROMESO tem como objetivo aumentar a autonomia e a sustentabilidade de espaços sub-regionais, por meio da organização social, do desenvolvimento do seu potencial endógeno e do fortalecimento da sua base produtiva, com vistas à redução das desigualdades inter e intra-regionais.

O Programa PROMESO tem como público alvo a sociedade civil organizada nos espaços definidos pelo programa. Por ser um programa que tem início na organização social, institucionalizada e consolidada nas instâncias legítimas de articulação e integração dos atores locais (governo e sociedade civil), esses atores são os responsáveis pela identificação, priorização e encaminhamento das demandas.

O PROMESO não possui um critério específico para seleção de espaços territoriais, sendo que o mesmo busca, por meio de eixos estruturantes, valorizando a diversidade regional e o capital social e a dinâmica econômica local, o desenvolvimento de arranjos produtivos locais, pelo estímulo e criação de fóruns e agências regionais.

O PROMESO tem 12 áreas selecionadas e cobre um total de 1.115 municípios, ou seja, 20,2% dos municípios brasileiros. No ano de 2004, o programa estava passando por uma fase de redefinição de novas áreas. O GTI de Messoregiões definiu 5 áreas prioritárias para trabalhar (Alto Solimões, Chapada do Araripe, Vale do Jequitinhonha/Murici, Grande Fronteira do Mercosul e Metade Sul do Rio Grande do Sul).

Programa de Promoção e Inserção Econômica de sub-regiões (PROMOVER)

O Programa PROMOVER tem como objetivo a inserção competitiva de atividades econômicas potenciais nas economias local, regional, nacional e internacional, em espaços sub-regionais dinâmicos.

Neste programa se inserem as parcerias do governo com a sociedade civil, nas diversas áreas existentes, voltadas para: os arranjos produtivos locais (APLs); clusters; cadeias produtivas; treinamento e capacitação de mão-de-obra; entre outros. Estas parcerias têm possibilitado a redução de sobreposição de ações e das desigualdades verificadas no país.

Para tanto, faz-se necessário a convergência das ações de governo nos setores de infra-estrutura (energia, comunicação e transporte) nos sub-espacos identificados, visando à eliminação de gargalos físicos que reduzem a competitividade.

A integração entre as ações do governo federal, estaduais e municipais, órgãos multilaterais de fomento, Sebrae, bancos oficiais de crédito, dentre outros, tem sido a forma adotada para atingir seus objetivos.

Em cada sub-espaco territorial são construídos arranjos que permitam a melhor operacionalidade do programa, utilizando-se os instrumentos orçamentários e financeiros disponíveis.

Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido (CONVIVER)

O Programa CONVIVER tem como objetivo a redução das vulnerabilidades socioeconômicas da população das áreas com maior incidência de seca.

O Programa Conviver tem sua abrangência definida pelo Semi-Árido, definido oficialmente no contexto da instituição dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste FNE e do Centro-Oeste FCO, pela Lei N° 7.827, de 27 de setembro de 1989.

Para efeito de aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, a Portaria da SUDENE N° 1.182, de 14 de setembro de 1999, atualizou a relação de municípios integrantes da Região Semi-Árida, com base na área municipal do Instituto Brasileiro

de Geografia e Estatística- IBGE datada de 1997. Dessa forma, a Região Semi-Árida conta hoje com 1.031 municípios.

Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres (NOVO PRONAGER)

O NOVO PRONAGER tem por objetivo promover a capacitação e organização produtiva de comunidades pobres, visando sua inserção competitiva no mercado de trabalho e a potencialização dos recursos e vocações econômicas. Prioriza, ainda, o apoio à organização dos arranjos produtivos locais, concorrendo, assim, para o desenvolvimento local e regional.

As ações do programa visam: i) reduzir o desemprego e o subemprego em comunidades urbanas e rurais; ii) capacitar pessoas desempregadas ou subempregadas para sua organização social e produtiva e geração de postos de trabalho e de renda; iii) potencializando os recursos e vocações econômicas das comunidades; iv) fomentar a estruturação de empreendimentos produtivos, associações e cooperativas para produção de bens e serviços; v) possibilitar a geração de novas formas e processos de organização social de pessoas que se encontram fora da dinâmica social e das relações de poder local; vi) apoiar a organização de arranjos de cadeias produtivas; e vii) contribuir para a melhoria da qualidade de vida das comunidades e para o desenvolvimento local, mesorregional e regional sustentável.

Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)

O programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira tem como principal objetivo promover a estruturação física, social e econômica das áreas situadas na Faixa de Fronteira, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul.

Como objetivos associados destacam-se: i) Promover a convergência das políticas públicas setoriais na faixa de fronteira, para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, considerando a diversidade socioeconômica e cultural da região; ii) Articular a questão da soberania nacional com o desenvolvimento regional, em sua dimensão econômica, social, institucional e cultural; iii) Articular investimentos em infra-estrutura econômica para apoiar o processo de integração nacional; e iv) Estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas prioritários para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas, buscando a otimização dos benefícios sociais deles decorrentes, o desenvolvimento local e a integração da América do Sul.

O programa cobre 11 estados, estando presente em 588 municípios, correspondendo a 27% do território nacional.

O programa foi dividido em três grandes áreas, composta por 17 sub-regiões, em função da base produtiva e identidade cultural existente. Assim, tem-se o arco norte, com 6 áreas homogêneas, o arco central, com 8 áreas homogêneas e o arco sul, com 3 áreas homogêneas.

Política de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS) - MDA

Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)

O PRONAT estabelece as linhas de ações relativas à gestão territorial rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, estando o mesmo previsto no PPA 2004-2007. O seu principal objetivo é promover o planejamento, a implementação e a auto-gestão do processo de desenvolvimento. Suas ações visam à gestão social dos territórios; o fortalecimento do Capital Social; a dinamização das economias territoriais; e articulação interinstitucional.

O programa teve início em 2003 e tem por meta atingir até 2007, 360 a 400 territórios²⁸ homologados. O público alvo do programa são agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas, o que caracteriza uma maior densidade de demanda social.

Os critérios para seleção de áreas são: município – densidade demográfica até 80 hab/km² e população total até 50.000 habitantes; microrregião geográfica, até 80 hab./km²; e população média por município, componente da microrregião, de 50.000 habitantes. Entretanto, outros critérios estão sendo pensados para o programa, como: presença do público alvo; quilombos, áreas indígenas, questões culturais, ambientais e culturas e criações exploradas.

A gestão do programa é feita mediante a apresentação de propostas (projetos) diretamente aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), pela comunidade ou localidade. Os CEDRS são mais representativos, paritários na sua maioria e deliberativos. Por meio do CEDRS são feitas discussões técnicas e políticas onde são definidos os projetos que serão submetidos ao MDA/SDT.

No nível municipal, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, são tirados os encaminhamentos relativos aos projetos e remetidos diretamente aos respectivos CEDRS.

O instrumento de gestão do território é o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável, a ser construído para cada território homologado.

O Programa da SDT/MDA tem procurado integrar todas as políticas públicas. Desta forma, foram criadas articulações interinstitucionais dentro do próprio MDA, e articulações horizontais no nível federal, com os seguintes órgãos: MMA, MI, MDS, Ministério do Trabalho (Secretaria Nacional de Economia Solidária) e CONAB.

²⁸ A definição de Território para o PRONAT é a seguinte: um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade coesa social, cultura e territorial.

O principal Instrumento operacional do Programa é o PRONAF Infra-estrutura, depois vindo às demais categorias do PRONAF.

Até o presente momento, não existem avaliações e um efetivo monitoramento do programa, estando em andamento à construção de indicadores e sistemas de monitoramento e avaliação.

Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) – MDS

A proposta de formação dos CONSADs é parte integrante da estratégia do MDS, no âmbito do Programa Fome Zero, que visa o fortalecimento e a ampliação das ações de segurança alimentar e nutricional, e de desenvolvimento local, nas áreas de maior necessidade do país.

O CONSAD teve início em 2003, tendo como meta atingir 80 territórios em 2007. Atualmente, existem 40 territórios selecionados, em 26 estados brasileiros, que correspondem a 591 municípios.

O programa tem como objetivos: i) promover e consolidar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; ii) Garantir o acesso à alimentação, com dignidade, com qualidade e regularidade adequadas a todos; iii) implementar e apoiar ações em articulação com as três esferas de Governo e a sociedade civil; iv) respeitar as especificidades regionais, culturais e a autonomia do ser humano; e, v) estimular a participação democrática.

Os CONSADs são uma forma de associação entre municípios, com participação da sociedade civil e do poder público. Seus representantes são constituídos por 2/3 da sociedade civil e 1/3 do poder público, que se articula em uma associação civil, sem fins lucrativos.

A formação dos CONSADs foi baseada inicialmente em microrregiões do IBGE, como critério eminentemente prático e operacional, sendo que cada CONSAD deveria ter no mínimo cinco e no máximo vinte municípios.

A partir do recorte espacial definido, os critérios para seleção dos territórios foram baseados nos seguintes indicadores: i) Microrregiões que tivessem o maior número de municípios com Programas de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável Implantados - uma vez que a existência de fóruns de Desenvolvimento Local nos municípios candidatos era uma pré-condição; ii) População (total e urbana); iii) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M; iv) Existência dos programas estruturantes de Redução da Mortalidade Infantil; de Erradicação do Trabalho Infantil; de Fortalecimento da Agricultura Familiar; de Municipalização do Turismo; e, de Reforma Agrária; v) Total de programas estruturantes; vi) Existência de Conselhos municipais e consórcios intermunicipais; e, vii) Eixos de desenvolvimento.

Com base nesses critérios foram listadas 66 microrregiões, sendo que existiam 62 potenciais CONSADs a serem formados, num total de 699 municípios.

Para sua formalização, em associação civil sem fins lucrativos, são elaborados estatutos e regimento interno. Sua estrutura básica, sujeita a alterações, é constituída de um fórum, um conselho fiscal e uma comissão executiva. Outros instrumentos jurídicos são pactuados entre os CONSADs e o poder público, a saber: o acordo de programa²⁹ e as leis autorizativas³⁰. Por meio desses instrumentos jurídicos são firmadas as parcerias que possibilitam a implementação das ações e programas pactuados no Plano de Ação – instrumento que define as metas e projetos para o desenvolvimento da região, de acordo com os pressupostos de segurança alimentar e nutricional.

As ações estabelecidas no Plano de Ação têm por objetivo a formação de capital social, de capital humano, de fortalecimento das cadeias produtivas locais e de modernização do setor público municipal, que visam à formação de uma economia solidária, mediante a oferta de microcrédito e da inclusão digital, como meio de dinamizar a economia local.

Os planos de ação a serem elaborados não contam com auxílio financeiro do MDS, sendo que, após sua conclusão, algumas ações estruturantes podem receber recursos deste ministério. Vários municípios se comprometem a destinar 0,5% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) às ações definidas no Plano, porém isso não é uma regra.

A articulação horizontal federal ocorre com a parceria entre o MDS e os ministérios MDA, MMA e MI, que procuraram se organizar para trabalhar em conjunto nos territórios em que há sobreposição. Em um primeiro levantamento foram encontrados 14 territórios com sobreposição integral e parcial, entre os programas dos referidos ministérios.

A UNESCO é a agência que viabiliza a organização dos CONSADs, porém cabe ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM a articulação nacional e preparação das ações para sua operacionalização de fato.

Pactos de Concertamento – MP

No Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MP a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos-SPI é órgão responsável pela gestão territorial. Dentro do PPA 2004-2007 o MP vem tentando articular, junto aos demais níveis de governo, a transversalidade de ações entre governo e sociedade civil. O pacto de concertamento foi o instrumento definido para operacionalizar tais pactos.

O Programa tem por estratégia a elaboração de Planos de Desenvolvimento Integrado Regional (PDRI), com ações dos três níveis de governo e da sociedade civil, partindo-se de um Plano de Desenvolvimento Sustentável do Território – PDST.

²⁹ Acordo de Programa – é o instrumento no qual se estabelece o pacto de ação conjunta dos atores públicos e privados em prol de desenvolvimento de um determinado território.

³⁰ Leis Autorizativas – é o meio pelo qual os municípios, mediante a aprovação das câmaras legislativas permitem o engajamento formal do estado e das prefeituras nos CONSADs.

A implementação do PDRI será compartilhada por todos os atores, não se restringindo a um mero repasse de recursos do governo federal para o local. Esse instrumento irá procurar convergir todas as políticas de desenvolvimento regional, urbana, rural e ambiental, tendo como foco as ações existentes dentro do PPA.

Espera-se, assim, aumentar a eficácia, a eficiência e a efetividade da ação pública, por meio da definição e da convergência de prioridades dos Governos Federal, Estaduais e Municipais, de modo a promover a redução das desigualdades regionais, o equilíbrio no acesso aos serviços essenciais e a reversão da situação de exclusão e precariedade de populações residentes em territórios em risco social e estagnação econômica.

Assim a gestão compartilhada integrada focaliza o território, mediante convênios assinados entre as partes.

A gestão do programa será feita mediante a assinatura dos pactos de concertamento, e o PDRI será o instrumento a ser construído para a gestão do território. Os recursos financeiros para sua operacionalização serão obtidos pelos orçamentos dos entes federados.

Em 2004 foram assinados dois pactos de concertamento, em territórios distintos, um no Estado do Ceará (formado por 13 municípios) e o outro em Santa Catarina (constituído por 6 municípios).

Para que os Pactos de Concertamento sejam efetivados em 2006, o governo propõe capacitar os técnicos de governo dos municípios e dos estados para elaboração dos Planos Plurianuais. Para tanto, foi criado um grupo de trabalho, coordenado pela SPI, que capacitará multiplicadores para elaboração dos PPAs com a participação das Secretarias Estaduais de Planejamento, de Administração, Associações Estaduais de Municípios, Tribunais de Contas dos estados e agentes da Caixa Econômica Federal. As oficinas serão realizadas de modo remoto para todo o Brasil, a partir de Brasília.

Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)

Planos Diretores – MCidades

Apesar de não haver um programa territorial para a política urbana, existe uma série de instrumentos de planejamento definidos no estatuto das cidades. Para tanto iremos nos ater unicamente aos Planos Diretores dos municípios.

O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, definido na Lei nº 10.257/2001, que regulamenta o art. 182 da CF. Ele tem prioridade sobre outros planos existentes no município ou que possam vir a existir, sendo obrigatório: i) para cidades acima de 20.000 habitantes; ii) para municípios integrantes de regiões metropolitanas e

aglomerações urbanas; iii) nos locais onde o poder público pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da CF; iv) integrantes de áreas de especial interesse turístico; e v) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Seu objetivo é reforçar a capacidade de gestão territorial e urbana, de forma a reduzir as desigualdades territoriais e promover a inclusão social.

A gestão do Plano Diretor Municipal se dá pelo Conselho Municipal de Política Urbana – órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, permanente e deliberativo – que é parte integrante do Sistema Nacional de Conselhos de Cidades e do Sistema Municipal de Planejamento, vinculado funcionalmente ao Órgão Gestor da Política Urbana Municipal.

Em 2001, existiam 980 municípios com planos diretores, de um total de 5.560 municípios. Em 2003, foram apresentados 122 propostas ao MCidades e, em 2004, esse número passou para 638. Até 2006, cerca de 1700 municípios devem realizar ou atualizar seus Planos Diretores, conforme estabelecido no estatuto das cidades.

Programa Monumenta – MinC

O Programa Monumenta é desenvolvido pelo Ministério da Cultura cujo objetivo é a recuperação sustentável do patrimônio histórico urbano brasileiro tombado pelo IPHAN e sob tutela federal. Propõe-se a revertar as causas da degradação do patrimônio histórico, localizado em geral em áreas com baixo nível de atividade econômica e de reduzida participação da sociedade, e elevar a qualidade de vida das comunidades envolvidas.

O Programa teve início em fevereiro de 2000 e está sendo executado em parceira entre Ministério da Cultura (MinC), IPHAN e UNESCO, a partir de contrato de empréstimo específico celebrado entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – com a seguinte composição de recursos financeiros: BID (50%); Governo Federal (25%); Governos Estadual, Municipais, ONG, Iniciativa Privada (25%). A gestão do programa é feita pela equipe Monumenta, vinculada à Secretaria Executiva do Ministério da Cultura. Os instrumentos operacionais são baseados em ações definidas pelo Regulamento Operativo do Programa.

Constituem-se objeto do Programa 83 municípios brasileiros, detentores de 101 Sítios Históricos Urbanos Nacionais, considerados patrimônio histórico, artístico ou arquitetônico. A ordem de prioridade de atendimento desses municípios foi estabelecida pelo MinC, segundo critérios de necessidade de recuperação.

Foram adotados como critério das áreas elegíveis a conjugação das seguintes condições: presença de no mínimo, 02 (dois) monumentos tombados no nível federal; presença de fatores que

contribuam para a configuração do conjunto urbano, tais como inserção em estrutura urbana de interesse de preservação, a ocorrência de elementos urbanísticos catalizadores ou articuladores, assim como a existência de unidade histórica e morfológica do tecido urbano; inserção em sítio protegido pelos níveis estadual ou municipal ou onde se registre a presença de monumentos por estes níveis. Cidades como, Rio de Janeiro ou Salvador, além de conter Sítios Históricos Urbanos Nacionais (SHUNs), apresentam outro grande número de Conjuntos Urbanos de Monumentos Nacionais (CUMNs), uma vez que possuem, respectivamente, 104 e 81 bens tombados, e vários deles estão fora do perímetro do SHUMN, mas se organizam sob forma de CUMN.

Como metas, até dezembro de 2007, têm-se: i) Capacitação de 3.877 técnicos na área do patrimônio histórico urbano; ii) Educação patrimonial na área do monumento, atingindo 1.708.514 pessoas; iii) Preservação de 26 conjuntos históricos.

Entre os resultados alcançados, em 2004 foram concluídas 31 obras em 17 municípios, sendo 18 em monumentos e 13 em espaços públicos, praças, pontes e fontes.

Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)

Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)

O ZEE foi um programa constante no PPA 2000-2003, com continuidade no atual PPA (2004-2007), de acordo com a Constituição Federal, em seu artigo nº 165, parágrafo primeiro. Atualmente vem sendo executado pela SDS/MMA.

O Programa tem por objetivo implementar o ZEE no território nacional, executar o ZEE Brasil e gerenciar, em diversas escalas de tratamento, as informações necessárias, integrando-o aos sistemas de planejamento em todos os níveis da administração pública. É um instrumento que deve subsidiar a formulação de políticas territoriais da União, Estados e Municípios, orientando os diversos níveis decisórios na adoção de políticas convergentes com as diretrizes de planejamento estratégico do país, propondo soluções de proteção ambiental que considerem a melhoria das condições de vida da população e a redução dos riscos de perda de capital natural.

O ZEE, ao dispor de um mecanismo integrado de diagnóstico e fornecer diretrizes pactuadas de ação, pode contribuir para que o sistema de planejamento oriente os esforços de investimentos do governo e da sociedade civil segundo as peculiaridades das áreas definidas como zonas e tratadas como unidades de planejamento.

A fim de estabelecer novas formas de planejamento para o estado, o ZEE procura articular as ações das organizações sociais, induzindo os investimentos produtivos, integrando as ações públicas e combatendo o desperdício de recursos financeiros.

Os recursos financeiros para execução de ZEE é proveniente de fontes do orçamento da união e governo estadual, bem como de empréstimos e doações de organismos internacionais.

Projeto de Gestão Ambiental Rural (GESTAR)

O programa GESTAR é conduzido pela SDS / MMA, que tem como parceiro institucional a FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação). Tem por finalidade promover a gestão ambiental em áreas de assentamentos humanos rurais, incluindo os assentamentos de reforma agrária, mediante o uso de instrumentos econômicos e de gestão ambiental, visando melhorar a qualidade ambiental e de vida da população rural.

O programa é desenvolvido com base na delimitação e na implantação de Unidades de Gestão Ambiental Rural (UARs), estabelecidas como áreas de atuação do GESTAR, de acordo com critérios de seleção definidos. As UARs são espaços geográficos, representativos dos diferentes ecossistemas, que refletem situações distintas da realidade ambiental rural brasileira.

Em cada região e assentamentos de reforma agrária, definidos como UARs, é implantado um conjunto de ações integradas que visa dotar as comunidades rurais de instrumentos de gestão ambiental de caráter participativo e sustentável.

Na operacionalização do projeto, está previsto o desenvolvimento de ações em três grandes níveis: Articulação, Comunicação e Intervenção. No desenvolvimento do processo de articulação, o MMA, por meio da SDS, tem buscado parceiros tanto na esfera governamental como junto à sociedade. No governo, o projeto tem adotado a celebração de acordos de cooperação e convênios com Ministérios, governos estaduais, governos locais e organizações de agricultores. Atualmente são parceiros: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério de Minas e Energia; INCRA; Governos dos Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Minas Gerais; Caixa Econômica Federal e outros. O processo de comunicação e intervenção é operacionalizado por meio de contratações (via carta de acordo) de instituições governamentais e/ou não governamentais sem fins lucrativos.

O projeto piloto, implantado no município de Chapecó, em Santa Catarina, onde é desenvolvida a suinocultura, teve como objetivo a articulação de instituições e da comunidade visando uma resolução para o problema de excedente de dejetos produzidos pelos animais.

Os demais territórios contemplados pelo GESTAR são os mesmos utilizados pelo MDA para o desenvolvimento territorial, sendo, portanto, estabelecidos de acordo com os critérios deste órgão.

Áreas Especiais e Corredores Ecológicos

O MMA, o IBAMA e a FUNAI, na esfera federal, possuem a atribuição legal de estabelecer as áreas protegidas e as terras indígenas no Brasil, sendo um dos principais instrumentos para a conservação e o manejo da biodiversidade e manutenção das populações indígenas. A definição desses espaços territoriais é incumbência do poder público, de acordo com a Constituição Federal (art. 225, § 1º, Inciso III e art. 231, §§ 1º e 2º).

São áreas protegidas: as Unidades de Conservação estabelecidas pela Lei nº 9.985, de 18/07/2000³¹; as terras indígenas; os quilombos; as reservas da biosfera; os corredores ecológicos; os sítios do patrimônio natural; os sítios RAMSAR; e, os mosaicos de unidades de conservação.

Segundo o decreto nº 5.092, de 21/05/2004, que definiu as regras para identificação de áreas prioritárias para conservação, serão consideradas para fins de instituição de unidades de conservação, no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC: i) Pesquisa e inventário da biodiversidade; ii) Utilização e recuperação de áreas degradadas e de espécies sobreexplotadas ou ameaçadas de extinção; e, iii) Repartição de benefícios derivados do acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado.

Agenda 21 Local

Agenda 21 Local é um instrumento de planejamento de políticas públicas que envolve a sociedade civil e o governo num amplo e participativo processo de consulta sobre os problemas ambientais, sociais e econômicos locais; bem como no debate sobre soluções para esses problemas, por meio da identificação e implementação de ações concretas que visem o desenvolvimento local sustentável. A coordenação do processo da Agenda 21 brasileira está a cargo da SDS/MMA, que vem trabalhando no sentido de capacitar e orientar os municípios, ou consórcios de municípios a elaborarem suas agendas 21 locais.

O processo de Agenda 21 Local pode começar tanto por iniciativa do poder público quanto da sociedade civil. De fato, a Agenda 21 Local é processo e documento de referência para Planos Diretores e orçamento municipais, entre outros, podendo também ser desenvolvida por comunidades rurais, e em diferentes territorialidades, como bairros, áreas protegidas e bacias hidrográficas.

Entre os principais desafios da Agenda 21 Local estão: i) o planejamento voltado à ação compartilhada, na construção de propostas pactuadas para a elaboração de uma visão de futuro entre os diferentes atores envolvidos; ii) condução de um processo contínuo e sustentável; iii)

³¹ O SNUC estabelece dois grupos de Unidades de Conservação, o de Proteção Integral e o de Uso Sustentável. O primeiro grupo é formado por: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre; e o segundo por: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

descentralização e controle social; e iv) incorporação de uma visão multidisciplinar em todas as etapas do processo.

Desta forma, governo e sociedade estão utilizando este poderoso instrumento de planejamento estratégico participativo para a construção de cenários consensuados, em regime de co-responsabilidade, que devem servir de subsídios à elaboração de políticas públicas sustentáveis, orientadas para harmonizar desenvolvimento econômico, justiça social e equilíbrio ambiental.

O ponto de partida é a formação de um grupo de trabalho composto por representantes da sociedade e governo (no caso de um município ou determinada territorialidade), podendo ter a liderança de qualquer segmento da comunidade (governo, ONG, instituição de ensino, por exemplo). As atribuições desse grupo devem envolver desde a mobilização e a difusão dos conceitos e pressupostos da Agenda 21, até a elaboração de uma matriz para a consulta à população sobre problemas enfrentados e possíveis soluções, incluindo o estabelecimento de ações sustentáveis prioritárias a serem implementadas no processo de construção da Agenda 21 Local.

A criação de um Fórum permanente de desenvolvimento sustentável local – ou seja, que aborde os aspectos ambientais, sociais e econômicos locais – com o real envolvimento dos diferentes atores, é a etapa seguinte e meta fundamental para a sustentabilidade dos processos. Este Fórum, a ser institucionalizado pelo Poder Executivo ou Legislativo, terá a missão de preparar, acompanhar e avaliar um plano de desenvolvimento sustentável local de forma participativa. É essencial que os participantes sejam escolhidos pelos membros de seu setor e que o represente levando para o Fórum as questões nele consensuadas, trazendo de volta ao grupo os resultados e encaminhamentos acordados junto aos demais parceiros.

A principal função do Fórum é definir os seus princípios estruturantes e uma visão de futuro desejado pela comunidade, que represente, da melhor forma, os diferentes pontos de vista e anseios dos seus participantes. Essa visão deve ser traduzida em ações a serem incluídas nos processos de planejamento dos municípios e regiões envolvidos.

Em 2005, existiam 544 processos de construção de Agendas 21 Locais em andamento no Brasil, sendo 42% deles na região Sudeste e 25% na Nordeste.

PROAMBIENTE

O PROAMBIENTE é de responsabilidade da SDS/MMA, e tem como objetivo promover o desenvolvimento rural integrado, por meio do controle social, gestão participativa, ordenamento territorial, mudanças qualitativas de uso da terra e prestação de serviços ambientais. Tem com público-alvo produtores familiares (agricultores familiares, pescadores artesanais, extrativistas, indígenas, quebradeiras de coco, quilombolas, ribeirinhos e populações tradicionais).

O modelo de gestão do PROAMBIENTE contempla: i) O Conselho Gestor Nacional (CONGEN); ii) Os Conselhos Gestores Estaduais (CONGES); e, iii) Os Conselhos Gestores nos Pólos (CONGEPE). Sua estrutura administrativa é constituída por: i) Uma unidade central de gerenciamento, isto é, a Gerência do PROAMBIENTE; ii) O Sistema de Acompanhamento e Controle (SAC); e, iii) Entidades Executoras nos Pólos.

Como o Programa surgiu como um projeto do movimento social, os Pólos Pioneiros do PROAMBIENTE foram definidos principalmente sobre critérios políticos. Foi estabelecido um Pólo para cada estado da Amazônia Legal, sendo dois no Estado do Pará. Foram definidos, ainda, dois outros Pólos setoriais, um indígena e outro de pesca artesanal. A região específica de cada Pólo dentro do estado foi definida em função do grau de amadurecimento do movimento social local e da existência de entidades fortes e experientes para executar o Programa.

Os critérios para definição dos novos Pólos, com base técnica mais consistente, devem ser definidos junto à SDT/MDA, a partir dos seus critérios para definição de territórios rurais prioritários.

O caráter transversal do PROAMBIENTE fica evidente na divisão das nove ações, contidas no PPA, entre quatro instituições : MMA, MDA, Casa Civil e Embrapa. No entanto, apesar de estar inserido no PPA do Governo, o PROAMBIENTE ainda vem sendo executado nos pólos exclusivamente por meio de recursos de doação internacional (DFID e PCT Brasil-Holanda).

Programa Nacional de Ecoturismo

O Programa é coordenado pela Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável / SDS, pertencente ao Ministério do Meio Ambiente, que procura articular as atividades relacionadas ao ecoturismo, executadas no âmbito do MMA, que incluem o programa de ecoturismo na Amazônia Legal – PROECOTUR, o Programa de revitalização do rio São Francisco e o Programa Pantanal.

Foram priorizados 45 pólos de ecoturismo em todo o Brasil, onde estão previstas ações de planejamento participativo, capacitação dos parceiros e gestão do setor público e privado. Para tanto, tem-se a parceria do Ministério do Turismo, visando à inclusão de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do setor. Outro objetivo do programa é minimizar os impactos desta atividade sobre o meio ambiente. Neste sentido, busca orientar o planejamento ambiental turístico, a partir da elaboração, revisão e aperfeiçoamento dos marcos normativos, de monitoramento e controle, e de fomento da atividade.

Dentre os critérios de seleção dos pólos do Programa estão: i) Áreas protegidas de todos os biomas, com prioridade para aquelas que possuam potencial para o ecoturismo e estejam

ameaçadas; ii) Áreas naturais protegidas que possuam potencial para o ecoturismo e elevada singularidade ambiental e/ou sócio-cultural; iii) Áreas naturais protegidas e as respectivas áreas de influência com baixo índice de inclusão social e negativamente impactadas pelo processo de desenvolvimento; iv) Áreas abrangidas pelo programa “Fome Zero”; v) Áreas com potencial para a formação de mosaico, abrangendo as diversas categorias de Unidades de Conservação; vi) Áreas naturais protegidas que já tenham sido identificadas pelo mercado turístico; e, vii) Áreas naturais protegidas com maior potencial para o estabelecimento de parcerias em todos os níveis e setores.

Programa de Desenvolvimento de Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR)

O PROECOTUR encontra-se atualmente representado no PPA 2004-1007 por duas ações do Programa Nacional do Ecoturismo. É desenvolvido pela Secretaria de Coordenação da Amazônia, do MMA, e tem como objetivo realizar o desenvolvimento sustentável do ecoturismo na região amazônica brasileira por meio do planejamento e da execução de estratégias regionais, da formulação de projetos de infra-estrutura e do estímulo às atividades produtivas por meio da adoção de um sistema descentralizado de gestão participativa, proporcionando um cenário favorável aos investimentos privados.

O PROECOTUR reúne governo federal, governos estaduais e municipais, setor privado e instituições não-governamentais, representados no Grupo Técnico de Coordenação do Ecoturismo para a Amazônia Legal (GTC), instância interinstitucional de acompanhamento do programa.

Com execução descentralizada, o PROECOTUR estabeleceu convênios com todos os Estados da Amazônia e com o IBAMA. Os Núcleos de Gerenciamento do Programa (NPG), institucionalmente vinculados às secretarias ou órgãos oficiais de meio ambiente ou de turismo, respondem pela implementação do programa e pela integração e parceria com os municípios e outras instituições executoras.

Em cada um dos municípios dos pólos foi estruturado um Grupo Técnico Operacional (GTO) que integra os executores locais do programa, ou seja, representantes da prefeitura, da sociedade civil e dos prestadores de serviços ligados ao turismo. O programa é financiado pelo governo brasileiro e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Programa de Regionalização do Turismo - MTur

O Programa de Regionalização³² do Turismo, do Ministério do Turismo, propõe a estruturação, qualificação e diversificação da oferta turística brasileira, por meio da organização,

³² Regionalização do turismo é um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões. A regionalização é uma orientação da própria Organização Mundial de Turismo.

planejamento e gestão das atividades turísticas, por regiões. Com essa proposta, os estados brasileiros e o Distrito Federal serão os principais agentes executores da política de turismo descentralizada – modelo de gestão adotado por esse governo. Todas as unidades da Federação deverão atuar com o conjunto dos municípios que constituem cada região turística.

As articulações do programa se dão por meio das organizações sociais, instâncias de governo, empresários, trabalhadores, instituições de ensino, turistas e comunidade.

O programa tem por objetivos: i) Dar qualidade ao produto turístico; ii) Diversificar a oferta turística; iii) Estruturar os destinos turísticos; iv) Ampliar e qualificar o mercado de trabalho; v) Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; vi) Ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional; e, v) Aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista.

O Programa contempla 219 regiões, que correspondem a 3.233 municípios brasileiros.

2.6.1.2. Instrumentos de Financiamento

Em relação aos instrumentos de financiamento, atualmente existem, além do orçamento consignado no PPA, recursos alocados em fundos (Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE; Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA; Fundos Constitucionais de Financiamento – FCO, FNE, FNO; Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS; fundos de pensões), incentivos fiscais de IR e outras fontes, que atendam ao financiamento público e privado de investimento no território nacional, além de acordos de empréstimo com bancos e doações de organismos internacionais.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNE e FNO) foram instituídos pelo art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal e regulamentados pela Lei nº 7.827, de 27/09/1989 e pela Lei nº 10.177, de 12/01/2001. A Constituição Federal destinou 3% do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento aos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, num percentual de 0,6%, 1,8% e 0,6%, respectivamente.

A administração destes recursos é feita da seguinte forma: para o FCO, o Ministério da Integração Nacional é o órgão responsável pela definição das diretrizes e prioridades de aplicação, bem como pelo estabelecimento de normas para sua operacionalização e sua supervisão. O Banco do Brasil S.A. – BB é o agente financeiro, responsável pela aplicação dos recursos e o Conselho

Deliberativo é responsável pela aprovação dos programas de financiamento e proposição de medidas de ajustes.

No caso do FNE, o agente financiador é o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) e o Ministério da Integração fica responsável pelas ações do Conselho Deliberativo, o mesmo ocorrendo com o FNO, no qual o agente financeiro é o Banco da Amazônia S.A. (BASA).

A Medida Provisória nº 2.146-1, de 04 de maio de 2001, que extinguiu as Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Amazônia (SUDAM), criou as Agências de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e da Amazônia (ADA) e os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE e da Amazônia - FDA. O FDNE e o FDA são geridos pela ADENE e pela ADA, respectivamente, e têm a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos nas áreas de atuação das agências. O FDNE foi regulamentado pelo Decreto nº 4.253, de 31 de maio de 2002 e o FDA pelo Decreto nº 4.254, de 31 maio de 2002.

Os Fundos Fiscais de Investimento, também denominados Fundos de Investimentos Regionais, têm como objetivo a mobilização de recursos para regiões carentes de poupança privada, com a finalidade de incentivar empreendimentos econômicos com capacidade de promover o desenvolvimento regional, seguindo diretrizes e prioridades definidas pelo Ministério da Integração Nacional.

Os Fundos Fiscais de Investimentos FINAM (Fundo de Investimentos da Amazônia) e FINOR (Fundo de Investimentos do Nordeste) estão extintos para novos projetos, por força da Medida Provisória nº 2.146-1, de 04 de maio de 2001.

As Reduções de Imposto de Renda têm suas regras estabelecidas na Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, para a fruição do benefício de redução do Imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis, calculados com base no lucro da exploração são as seguintes:

- i) **Para empreendimentos aprovados** a partir do ano calendário de 2000 e até 31 de dezembro de 2013, as pessoas jurídicas que tenham projeto aprovado para instalação, ampliação, modernização ou diversificação enquadrados em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação das extintas SUDENE e SUDAM, terão direito à redução de setenta e cinco por cento do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis, calculados com base no lucro da exploração. Seu prazo de fruição não excederá a dez anos e os percentuais de redução a serem aplicados aos pleitos aprovados ou protocolizados no órgão até 24 de agosto de 2000 são os constantes do caput do art. 3º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Pelo prazo que permanecer para completar o período de dez anos, os projetos protocolizados no órgão competente e na forma da legislação anterior a 24 de agosto de 2000, poderão reivindicar o percentual de redução previsto no item I,

desde que sua atividade se enquadre em setor econômico considerado prioritário, em ato do Poder Executivo. Os Decretos nº 4.212 e 4.213, de 26 de abril de 2002, definem os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação das extintas SUDAM e SUDENE, respectivamente;

ii) **Para outros empreendimentos**, os benefícios fiscais de redução do imposto de renda e adicionais não restituíveis de que tratam o art. 14 da Lei nº 4.239, de 1963, o art. 22 do Decreto-Lei nº 756, de 11 de agosto de 1969, o parágrafo 2º do art. 3º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e o art. 2º da MP nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, só não estarão extintos para aqueles empreendimentos dos setores da economia considerados pelo Poder Executivo prioritários para o desenvolvimento regional. Serão calculados segundo os seguintes percentuais: i) 37,5% (trinta e sete inteiros e cinco décimos por cento), a partir de 1º de janeiro de 1998 até 31 de dezembro de 2003; ii) 25% (vinte e cinco por cento), a partir de 1º de janeiro de 2004 até 31 de dezembro de 2008; e, iii) 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento), a partir de 1º de janeiro de 2009 até 31 de dezembro de 2013. Os Decretos nº 4.212 e 4.213, de 26 de abril de 2002, definem os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação das extintas SUDAM e SUDENE, respectivamente.

iii) **Depósitos para reinvestimento** são definidos pelos seguintes instrumentos jurídicos: Art. 19 da Lei 8.167, de 16 de janeiro de 1991, o art. 2º da Lei nº 9.532, de 10 de agosto de 1997, e o art. 3º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001. As empresas que tenham empreendimentos em operação nas áreas de atuação das extintas SUDENE e SUDAM, desde que enquadrados em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional, poderão depositar no BNB e no BASA trinta por cento do valor do Imposto de Renda devido pelos respectivos empreendimentos, calculados sobre o lucro da exploração, acrescido de cinqüenta por cento de recursos próprios. A liberação fica condicionada à aprovação, pelas agências de desenvolvimento regional, dos respectivos projetos técnico-econômicos de modernização ou complementação de equipamento. Os Decretos nºs 4.212 e 4.213, de 26 de abril de 2002, definem os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação das extintas SUDAM e SUDENE, respectivamente.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND, que foi criado em 23 de julho de 1986 pelo Decreto Lei nº 2.288 (alterado pelo Decreto Lei nº 2.383, de 17 de dezembro de 1987) e atualmente é regulamentado pelo Decreto nº 193, de 21 de agosto de 1991 (alterado pelo Decreto 3.211 de 18 de outubro de 1999 e pelo Decreto 4.981 de 06 de fevereiro de 2004), tem natureza autárquica e

personalidade jurídica de direito público e tem por finalidade prover recursos para realização, pela União, de investimentos de capital necessários à dinamização do desenvolvimento nacional, bem como apoiar a iniciativa privada na organização e ampliação de suas atividades econômicas. Os recursos captados pelo FND originaram-se, basicamente, do lançamento de Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (OFNDs), de longo prazo³³.

O FND concede, anualmente, empréstimos aos três agentes financeiros – BNDES, FINEP e Banco do Brasil – para aplicação em empresas do setor de ciência e tecnologia, exclusivamente por meio da FINEP; do setor de insumos básicos e bens de consumo, via BNDES; e para pequenas e médias empresas, por meio do BNDES e do Banco do Brasil. O orçamento do FND integra o Orçamento Geral da União, votado pelo Congresso Nacional.

A administração do FND está a cargo de uma Secretaria Executiva e de um Conselho de Orientação, conforme definido pelo Decreto nº 193, de 21 de agosto de 1991 (alterado pelo Decreto 3.211 de 18 de outubro de 1999 e pelo Decreto 4.981 de 06 de fevereiro de 2004). O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES executa os serviços da referida Secretaria sem cobrança de taxa de administração, prestando apoio técnico, administrativo e de pessoal necessário a seu funcionamento, cabendo ao Presidente da Entidade a função de Secretário Executivo.

Inicialmente era previsto pelo Decreto-Lei 2.288/86, que criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento, a devolução do empréstimo compulsório, também previsto naquele instrumento legal, com cotas do FND. Entretanto, o Senado Federal, pela Resolução nº 50, de 09.10.95, suspendeu, por inconstitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal, a devolução do empréstimo compulsório com cotas do FND. A partir daí, cessou qualquer espécie de vinculação do Fundo com o referido empréstimo.

Além desses instrumentos de financiamento existem algumas políticas setoriais que criaram outros mecanismos de financiamento, como a lei de política nacional do meio ambiente, a política nacional de recursos hídricos, o código de mineração, entre outras, que possibilitaram o desenvolvimento de todo um aparato de financiamento de alguns estados e municípios, bem como da união, para conduzirem essas políticas.

O Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) foi criado pela Lei nº 7.797 de 10/07/1989, e tem por missão contribuir, como agente financiador e por meio da participação social, para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Desde sua criação o FNMA apóia projetos ambientais em todo o país, em duas modalidades de apoio: demandas espontâneas e demandas induzidas.

³³ Acessado em 20.12.2005 em <http://www.bnDES.gov.br/empresa/fundos/fnd/default.asp>

O Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, instituído pela Lei nº 8.742, de 07/12/1993, tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social. Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), como órgão responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, gerir o FNAS, sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Para preparação da Sistemática de Financiamento da Assistência Social devem ser observadas as disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000; na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - Lei nº 10.524, de 25/07/2002, na Lei Orçamentária Anual - Lei nº 10.640, de 14/01/2003; Na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - Lei nº 8.742, de 07/12/1993 e suas alterações; na Lei nº 9.604, 05/02/1998, no Decreto nº 1.605, de 25/08/1995 e na Instrução Normativa STF/MF nº 01, de 15/01/1997 e suas alterações.

A Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) é uma Autarquia vinculada ao MIDC, criada pelo Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, que administra a Zona Franca de Manaus - ZFM e atua como agência promotora de investimentos, que tem a responsabilidade de identificar alternativas econômicas e atrair empreendimentos para a região, objetivando a geração de emprego e renda³⁴.

Além dos exemplos listados acima existem alguns instrumentos de planejamento, que condicionam fontes de recursos para a implantação e implementação dos mesmos com recursos extra-orçamentários. No caso das Unidades de Conservação estão disponíveis recursos provenientes de obras potencialmente e efetivamente poluidoras, equivalente a 0,5 a 5% do valor da obra a ser aplicado nas UC's. No caso da gestão de recursos hídricos seu instrumental jurídico estabelece que os instrumentos de outorga e cobrança de recursos hídricos irão estipular o valor a ser pago pela captação e lançamento de água, bem como pela sua qualidade. Outros impostos e taxas são cobrados para a implementação de instrumentos específicos, porém uma parcela está atrelada a fontes orçamentárias.

A Lei nº 9.985, de 18/07/2000 no seu art. 36, § 1, e no seu decreto regulamentador nº 4.340, de 22/08/2002, nos seus art. 31 a 34 estabelecem o limite mínimo de recursos a serem alocados em unidades de conservação, bem como a prioridade de aplicação dos recursos. A Lei nº 9.443, de 08/01/1997 nos seus art. 19 a 23 são estabelecidas a cobrança dos recursos hídricos.

Além desses fundos, o governo federal também conta uma rede de bancos públicos e privados, bem como agências de fomento, para financiar atividades públicas e privadas ao longo do território nacional, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, uma empresa pública federal, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio,

³⁴ Acessado em 21.12.2005 em <http://www.suframa.gov.br/suf-oqueesuframa.cfm>

criada pela Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971. O BNDES é um órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC e tem como objetivo apoiar empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do país.

As Políticas Operacionais do BNDES orientam e normatizam a concessão de financiamento, estabelecendo critérios para priorizar os projetos que promovam o desenvolvimento com inclusão social, estimulando os empreendimentos que criem emprego e renda, contribuindo também para a geração de divisas, em consonância com as orientações do Governo Federal. As condições de financiamento consideram as variáveis relacionadas às características do proponente e do projeto, como: o porte, a localização, a origem do capital e a finalidade do investimento.

O BNDES oferece linhas de financiamento por meio do apoio indireto automático para as seguintes linhas de apoio: FINAME, FINAME Agrícola, FINAME Leasing, FINAME Concorrência Internacional, ou via Cartão BNDES. Paralelamente, o BNDES contempla com linhas de apoio financeiro os seguintes programas do governo federal sob sua administração, de acordo com a dotação orçamentária e prazo de vigência limitada:

a. **Agropecuários**: Programa Especial de Financiamento Agrícola; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (MODERFROTA); Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem (MODERINFRA); Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais (MODERAGRO); Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas (PROPFLORA); Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária (PRODECOOP); Programa de Desenvolvimento do Agronegócio (PRODEAGRO); Programa de Desenvolvimento da Fruticultura (PRODEFRUTA);

b. **Industriais**: Programa de Financiamento a Supridores Nacionais de Equipamentos, Materiais e Serviços Vinculados; Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica (PROFARMA); Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL); Programa para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de Software e Serviços Correlatos (PROSOFT); Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (MODERMAQ); Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda (PROGEREN);

c. **Infra-estrutura**: Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Energia Elétrica (CVA); Programa de Apoio à Capitalização de Empresas Distribuidoras de Energia Elétrica; Programa de apoio financeiro a investimentos em fontes

alternativas de energia elétrica no âmbito do PROINFA; Programa de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Transmissão de Energia Elétrica;

d. Programas Sociais: Programa de Modernização da Administração Tributária e de Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT); Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior; Programa de Fortalecimento e Modernização das Entidades Filantrópicas de Saúde e Hospitais Estratégicos Integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS; Programa de Apoio a Investimentos Sociais de Empresas (PAIS); Programa de Microcrédito;

e. Programas Regionais: Programas Regionais;

f. Outros Programas: Programa de Modernização da Frota de Caminhões (MODERCARGA); Fundo Tecnológico (FUNTEC); e, Programa de Despoluição da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (PRODESPAR).

Outras fontes de recursos estão disponíveis em alguns programas frutos de acordos internacionais de empréstimo (p.ex: Programa Monumenta) e de doação (P.ex: PPG-7). O quadro 5 apresenta os principais programas do governo federal e as respectivas fontes de financiamento.

Quadro 5 - Fontes de financiamento dos principais programas federais

Programa	Fontes de Financiamento								
	FCO	FNE	FNO	FNDR	FNMA	FDA	FNDE	FAT	Outros
PROMESO	x	x	x						
PROMOVER	x	x	x						
Faixa de Fronteira	x		x						
NOVO PRONAGER	x	x	x						
CONVIVER	x	x	x						
PAS			x		x	x			x
BR-163			x		x	x			x
PRONAT									
Pólos Nacional de Ecoturismo		x	x						x
Programa de Regionalização do Turismo									x
APLS									x

Programa	Fontes de Financiamento								
	FCO	FNE	FNO	FNDR	FNMA	FDA	FNDE	FAT	Outros
CONSAD									x
Áreas Especiais e Corredores Ecológicos					x				x
Programa Monumenta									x
GESTAR									x
Agenda 21									x
PROAMBIENTE									x
ZEE									x
Pactos de Concertamento									x

Para o setor privado, enfocamos aquelas que poderão influenciar de forma significativa no território, como os fundos constitucionais, os fundos de pensão, os recursos alocados pelo BNDES, BB, BNB, BASA e SUFRAMA. Uma descrição pormenorizada de algumas destas fontes de financiamento e seu mecanismo de funcionamento podem ser encontradas em Jayme Jr. e Crocco (2005); e Zackseski e Rodrigues (1999).

Com o objetivo de analisar estes instrumentos de financiamento e os possíveis projetos que poderiam se beneficiar e de alguma forma alterar algum padrão espacial e territorial, tomou-se como base os investimentos que com aporte financeiro superior a R\$ 10.500.000,00 (dez milhões e quinhentos mil de reais). Este valor apesar de ser arbitrário, tem como base os valores de grandes projetos estipulados pela lei de licitações. Para tanto, foram considerados os projetos de infraestrutura, como sendo aqueles que possibilitam uma modificação na estrutura territorial brasileira. Outras fontes de financiamento também foram levantadas, como os projetos financiados pelo BNDES e iniciativa privada, bem como os acordos de doação e empréstimos feitos pela união, estados e municípios.

As políticas e instrumentos levantados podem estar e/ou estão utilizando diferentes espaços/territórios com distintos instrumentos técnicos, jurídicos e legais para se estabelecerem e construírem espaços de governança e governabilidade.

Como podemos observar na breve descrição do item 2.6.1, estes são alguns exemplos de programas e instrumentos com rebatimento no território ao nível federal. Vale ressaltar, que a análise “territorializada” desses programas, apesar de necessária para a pactuação de uma leitura dos rebatimentos e sobreposição dos diferentes programas, se encontra prejudicada pela dificuldade de acesso às informações, o que pode contribuir para uma análise fragmentada.

O item a seguir apresenta esses programas e políticas por região brasileira.

2.6.2. Políticas, Planos, Programas e Projetos com Rebatimento Territorial

Na ausência de uma política de ordenação territorial federal optou-se por utilizar e analisar as políticas públicas em desenvolvimento pelo governo federal, bem como da iniciativa privada, no intuito de avaliar a presença de tais políticas, planos, programas e projetos (PPPP's) no território.

Essa análise passa necessariamente pelo exame do atual PPA (2004-2007) com foco nos PPPP's que tenham rebatimento territorial, principalmente, os de infra-estrutura – pois são os que irão permitir uma configuração ou reconfiguração do território brasileiro. Tendo em vista que diversos programas públicos e privados utilizam diferentes metodologias e conceitos para “espacializar” suas ações sobre um território, procurou-se avaliar aqueles PPPP's que, a princípio, tenham como ser espacializados minimamente num município brasileiro, tendo sido escolhido a Microrregião Geográfica do IBGE³⁵ como o recorte territorial de análise.

Assim, foram identificados os PPPP's de grande porte em nível governamental e, também, empresarial (privado e estatal), cuja formulação e, sobretudo, implementação tiveram rebatimentos e desdobramentos no território nacional. Os programas privados previstos ou em andamento, também foram analisados, tendo sido plotados àqueles que apresentavam valores superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Analisou-se o rebatimento dos PPPP's federais e privados, definidos anteriormente, nesses territórios. A análise das PPPP's federais foram agrupadas por estado e posteriormente por macrorregião, conforme apresentado a seguir.

2.6.2.1. Rebatimento Territorial das Políticas, Planos, Programas e Projetos nas Regiões Brasileiras

Região Norte

A atuação dos PPPP's federais na Região Norte apresenta a seguinte configuração: i) **Faixa de Fronteira** – o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira-PDFF abrange grande parte das MRG's de Rondônia, Amapá, Roraima, Acre e Amazonas. No estado do Pará, apenas três MRG's apresentam este programa, que não contempla o estado do Tocantins; ii) **ZEE** – o Programa Zoneamento Ecológico-Econômico abrange todas as MRG's do Pará, Mato Grosso, Rondônia e Roraima, e apenas duas MRG's no estado do Acre. Este programa ainda não está presente nos estados do Amazonas, Amapá e Tocantins, mas existe previsão para algumas MRG's destes estados; iii) **Agenda 21 Local** – está fortemente presente no estado do Pará, abrangendo 13 MRG's.

³⁵ **Microrregião Geográfica** – são definidas como partes da mesorregião que apresentam especificidades, quando a organização do espaço. Estas especificidades não significam uniformidade de atributos, nem conferem às microrregiões auto-suficiência e tampouco o caráter de serem únicas devido a sua articulação a espaços maiores, quer à mesorregião, à UF, quer à totalidade nacional. Estas especificidades referem-se à estrutura de produção, agropecuária, industrial, extrativismo mineral, ou pesca. Estas estruturas de produção diferenciadas podem resultar da presença de elementos do quadro natural ou de relações sociais e econômicas particulares, a exemplo, respectivamente, das terras úmidas nas áreas sertanejas, ou a presença dominante da mão-de-obra não remunerada numa área de estrutura social capitalista.

No Amazonas, abrange três MRG's, já no Acre, Rondônia e Tocantins abrange apenas duas MRG's, e no estado do Amapá somente uma, estando ausente no estado de Roraima; iv) **PROMESO** – O Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais está presente em todos os estados da Região Norte, com maior ênfase em Rondônia, Acre e Tocantins, abrangendo em média duas MRG's por estado; e, v) **CONSAD** (que está inserido no Programa Acesso à Alimentação, contemplado na ação “Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e de Desenvolvimento Local”) – também está presente em todos os estados da Região Norte, com maior ênfase em Rondônia, Acre e Tocantins, abrangendo em média duas MRG's por estado.

Dentre os PPPP's com menor ocorrência nas MRG's da região Norte têm-se: a) **PROECOTUR** – O Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal está mais distribuído no estado do Pará, atingindo oito MRG's. No Amazonas e Roraima, apenas três MRG's apresentam este programa, e no Tocantins, apenas a MRG do Jalapão. Os demais estados da região norte não são contemplados pelo PROECOTUR; b) **PROAMBIENTE** – O Programa de Desenvolvimento Sócio Ambiental da Produção Familiar Rural na Amazônia está presente em algumas MRG's do estado do Pará, Amazonas e Roraima. Nos demais estados, apenas uma MRG apresenta este programa; c) **PRONAT** – O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais está fortemente presente no estado do Tocantins, abrangendo oito MRG's. Nos estados de Rondônia e Pará apenas duas MRG's apresentam este programa, e nos estados do Amazonas e Amapá, apenas uma. Os estados do Acre e Roraima não possuem ações do PRONAT; d) **Plano BR-163 Sustentável** – Este plano abrange dois estados, Amazonas e Pará, atingindo seis MRG's neste último; e) **APL's** – o programa de promoção dos Arranjos Produtivos Locais (APL), que possui ações na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio, está presente na Região Norte em apenas uma MRG de cada estado, em geral, na MRG que compreende a capital.

Ainda está previsto para o estado do Pará, o Programa de Gestão Ambiental Rural (Gestar), que tem como objetivo a criação de alternativas de desenvolvimento para melhorar a qualidade de vida nas comunidades rurais, e deverá abranger as MRG's de Itaituba e Altamira.

Região Nordeste

Dentre os PPPP's federais na região Nordeste, considerados com rebatimento territorial, destacam-se: i) **Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido/CONVIVER** – presente em quase todos os estados (exceto o Maranhão). Abrange cerca de 80% das MRG's dos estados Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe e Bahia. Em Pernambuco, o Programa está presente em 60% das suas MRG's; ii) **Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)** – presente em todos os estados da região, com destaque nos Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Alagoas, onde mais da metade das MRG's o possui; iii)

Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) – presente em todos os estados, sendo que no Piauí está em andamento em todas as MRG's. Em Pernambuco, Alagoas e Bahia, está presente em mais da metade das MRG's, além de concluído na maior parte do Ceará; iv) **Plano Diretor** – mais da metade das MRG's do Nordeste já possui algum município com Plano Diretor. Destacam-se os estados do Ceará (31 das 33 suas MRG's) e da Bahia (20 das 32 existentes) com o maior número de MRG's que possuem algum município com esse Plano; e, v) **Programa Biodiesel/Mamona** – presente em todos os estados da região, principalmente no Ceará, Pernambuco, Paraíba e Bahia, nas MRG's do agreste e semi-árido.

No entanto, existem outros PPPP's significativos em desenvolvimento na região, mas atingindo um menor número de MRG's, sendo eles: a) **PROMESO/Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais**, nos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco e Bahia. Contudo, abrange poucas MRG's, cerca de cinco em cada um deles – todas localizadas no semi-árido; b) **Agenda 21**, com poucas MGR's possuindo municípios com esse plano concluído. Destaca-se a Bahia com o maior número de municípios com Agenda 21; c) **Pólos de Ecoturismo**, poucas MGR's apresentam municípios com esse programa. No entanto, ele está presente em todos os estados (exceto Sergipe), em pelo menos uma MRG, localizada no semi-árido ou litoral; e d) **Programa de Promoção de APL's (Arranjo Produtivos Locais)**, que está presente em todos os estados, mas geralmente em apenas uma MRG.

Em resumo, os PPPP's com maior presença nas MRG's da região Nordeste são os programas Biodiesel/Mamona e ZEE, presentes em todos os estados; seguidos pelo CONVIVER e CONSAD.

Região Centro-Oeste

Os PPPP's federais na região Centro-Oeste mostram-se presentes nas seguintes áreas: i) **Programa de Promoção de APL's (Arranjo Produtivos Locais)**, presente em todos os estados e no Distrito Federal. Integra também outros programas, como a BR-163 e o PROMESO. No estado de Mato Grosso do Sul abrange mais de 50% das microrregiões. Os estados de Mato Grosso e Goiás possuem o mesmo número de microrregiões integrantes do APL, abrangendo 30% das MRG's destes estados. No Distrito Federal se destaca o APL de Tecnologia de Informações; ii) **Agenda 21**, está mais distribuída nos estados de Mato Grosso, Goiás e no Distrito Federal. No estado de Mato Grosso do Sul apenas três MRG's apresentam este plano; iii) **Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)**, existente nos estados de Mato Grosso, Goiás e o Distrito Federal, sendo que o Mato Grosso é o único estado que o implementou. Os outros estão com seus termos de referência e diagnósticos realizados. As MGR's de Goiânia e Entorno de Brasília já tem o ZEE implementado. O estado do Mato Grosso do Sul ainda não tem projeto de lei que legisle sobre a criação e o desenvolvimento do

Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico do Mato Grosso do Sul; iv) **Faixa de fronteira**, está presente nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul em 12 microrregiões que correspondem à faixa de fronteira; v) **Plano Diretor**, em Goiás o Programa ‘Cidade pra Gente’ é um Plano Diretor Democrático para 58 municípios do estado. No Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, 21 municípios de cada estado ainda têm a obrigatoriedade de apresentar seus planos diretores até outubro de 2006. No Distrito Federal, Brasília terá de apresentar também seu plano diretor; vi) **PROMESO**, na mesorregião de Águas Emendadas, que abrange parte dos estados de Goiás e Minas Gerais, sendo constituída por 99 municípios; vii) **BR-163**, abrange oito MRG’s no estado do Mato Grosso, por onde passa esta rodovia no Centro-Oeste; viii) **PRONAT**, está presente em cinco MRG’s, localizadas no norte e no sul do Mato Grosso, e na MRG Jauru, na faixa de fronteira; ix) **Novo BID Pantanal**, após sua reestruturação será implementado em 5 MRG’s do Mato Grosso; x) **Monumenta**, presente na MRG Baixo Pantanal/MS e Rio Vermelho/GO. Existe possibilidade de expansão do programa na região; xi) **GESTAR**, está previsto em cinco MRG’s do estado do Mato Grosso, tendo sido implementado apenas em uma MRG. Nos outros estados e no DF não está presente; xii) **Trem Turístico do Pantanal**, liga duas MRG’s do Mato Grosso do Sul; xiii) **PROAMBIENTE**, presente em apenas uma microrregião do Mato Grosso.

Os PPPP’s têm ações distintas nos estados da região Centro-Oeste, de acordo com a realidade local e suas necessidades. Mas as ações são poucas (poucos municípios de uma determinada MRG possuem algum programa) e não estão distribuídas pelo território. Os diversos programas e políticas poderiam atuar mais intensamente e estarem melhor distribuídos na extensão do território. Os PPPP’s mais diversificados e distribuídos territorialmente na região foram: APL’s, Agenda 21, ZEE, Faixa de Fronteira e Plano Diretor.

Região Sudeste

Na Região Sudeste, a atuação dos PPPP’s federais destacam-se nas seguintes áreas: i) **PROMESO**, presente em todos os Estados da Região. No Espírito Santo, nas MRG’s de Nova Venécia, Barra de São Francisco, Montanha, São Mateus, Linhares, e Cachoeiro do Itapemirim; em Minas Gerais, presente nas MRG’s de Almenara, Nanuque, Pedra Azul, Teófilo Otoni, Aracuaí, Diamantina, Capelinha, Unaí, Pirapora e Paracatu; no Estado do Rio de Janeiro, nas MRG’s de Itaperuna e Macaé e; em São Paulo, nas MRG’s Capão Bonito, Registro e Itanhaém; ii) **CONSAD**, atuante nos Estados do Espírito Santo, nas MRG’s de Colatina, Afonso Cláudio, Santa Teresa e Alegre; No Rio de Janeiro, nas MRG’s de Itaperuna, Santo Antônio de Pádua, Campos dos Goytacazes e Macaé; No Estado de Minas Gerais, atuante em 14 MRG’s e, em São Paulo, nas MRG’s de Registro, Itanhaém, Itapecirica da Serra, Itapeva, Dracena, Capão Bonito, Piedade e Andradina; iii) **PRONAT**, está sendo desenvolvido em todos os estados da Região Sudeste. No

Espírito Santo, nas MRG's de Colatina, Afonso Cláudio, Santa Teresa, Alegre e Cachoeiro do Itapemirim; No Rio de Janeiro, nas MRG's de Itaperuna, Santo Antônio de Pádua e Campos dos Goytacazes; Em Minas Gerais, presente em 14 MRG's e; em São Paulo, nas MRG's de Itapecirica da Serra, Itanhaém, Itapeva, Capão Bonito, Piedade e Marília; iv) **Programa Nacional de Ecoturismo**, que contempla todos os estados da Região Sudeste, no Espírito Santo, atuante na MRG de Alegre (onde localiza-se o Parque Nacional do Caparaó); no estado do Rio de Janeiro, nas MRG's de Nova Friburgo, Vale do Paraíba Fluminense, Bahia da Ilha Grande, Serrana, Itaguaí e Rio de Janeiro; em 11 MRG's de Minas Gerais e; ainda, em 17 MRG's do estado de São Paulo (não concentradas no território); v) **Programa de Promoção de APL's**, em desenvolvimento em todos os estados. No Espírito Santo, nas MRG's de Cachoeiro de Itapemirim e Itapemirim (mármore e granito); Em Minas Gerais, somente na MRG de Santa Rita do Sapucaí; No estado do Rio de Janeiro, nas MRG's de Bacia de São João e Macacu-Caceribu e; no Estado de São Paulo, somente na MRG de Franca; vi) **Programa Monumenta**, no Espírito Santo, na MRG de Vitória; no Estado do Rio de Janeiro, presente nas MRG's de Bahia de Ilha Grande, Vassouras, Serrana e Rio de Janeiro; em Minas Gerais, em 9 MRG's; e no Estado de São Paulo, nas MRG's de Santos, São Paulo, Caraguatatuba e Sorocaba; vii) **Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, presente em todos os Estados da Região, no Estado do Espírito Santo, na MRG de Vitória; No Rio de Janeiro, na MRG do Rio de Janeiro; Em Minas Gerais, na MRG de Belo Horizonte; no Estado de São Paulo, nas MRG's de Piracicaba, Amparo e São Paulo;** viii) **Programa de Cooperação Nipo-brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado (PRODECER)**, no Estado de Minas Gerais nas MRG's de Unaí, Paracatu, Patrocínio e Araxá; ix) **Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos (URBIS)**, em Ouro Preto, estado de Minas Gerais; j) **Programa Brasil Patrimônio Cultural**, em Minas Gerais, nas MRG's de Conceição do Mato Dentro e Belo Horizonte; x) **Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)**, implantados e/ou previstos em todos os Estados. No Espírito Santo, em todas as MRG's; no Rio de Janeiro, presente em nove MRG's; no Estado de Minas Gerais, contempla 16 MRG's e; em São Paulo, nas MRG's de Registro, Itanhaém, Santos e Caraguatatuba; xi) **Agenda 21**, em todos os Estados do Sudeste. No Espírito Santo, presente em todas as MRG's, exceto na MRG de Guarapari; no Estado do Rio de Janeiro, em quase todas as MRG's, com exceção de Cordeiro-Cantagalo, Barra do Piraí e Três Rios; em Minas Gerais, presente em 20 MRG's; em São Paulo, contempla 22 MRG's; xii) **Planos Diretores**, no Estado do Espírito Santo, nas MRG's de em Colatina, São Mateus, Linhares, Santa Teresa, Vitória, Guarapari, Alegre, Cachoeiro do Itapemirim e Itapemirim; No Rio de Janeiro, em todas as MRG's, exceto na MRG de Santa Maria Madalena; no Estado de Minas Gerais, em 46 MRG's e; em São Paulo, os Planos Diretores estão implementados, previstos ou em implementação em 55 MRG's.

Pode-se observar que os PPPP's federais atuam de forma bastante diversificada sobre o território na região Sudeste. No Espírito Santo, verifica-se uma tênue concentração nas MRG's de Cachoeiro e Alegre, no sul do Estado, e na região serrana, em Santa Teresa e Afonso Cláudio. Apesar de atuantes sobre regiões de grandes capacidades de transformação territorial, estão implementados, em elaboração ou previstos, diversos instrumentos que podem colaborar para um uso mais racional do território.

No Estado do Rio de Janeiro, os resultados mostram que a MRG do Rio de Janeiro é a maior contemplada pelos PPPP's, o que pode impulsionar de forma relevante às transformações territoriais. Todavia, com a exceção da MRG do Rio de Janeiro, os PPPP's contemplam principalmente MRG's com os mais baixos indicadores do Estado. O mesmo acontece em Minas Gerais.

Constata-se que os PPPP's federais atuam de forma bastante diversificada sobre o território do Estado de São Paulo. Percebe-se, todavia, uma tênue concentração nas MRG's de Itapecirica da Serra, Registro, Itanhaém, Capão Bonito e Piedade. Entretanto, são nas mesmas MRG's que se concentram os instrumentos de gestão ambiental, colaborando para a mitigação de possíveis efeitos indesejados e a maximização das externalidades positivas, assim como ocorre no Estado do Espírito Santo. Deve-se atentar para a necessidade da efetivação destes instrumentos antes da implementação daqueles PPPP's, a fim de minimizar externalidades prejudiciais e promover o bem comum.

Região Sul

No caso do estado do Paraná, observa-se a grande atuação do **Programa Faixa de Fronteira**, presente em todo o oeste do estado e a presença de **Planos Diretores** em 36 das suas 39 MGR's. Outro destaque é para os **Pólos de Ecoturismo**, o que, comparativamente aos outros estados da região sul, é o estado com o maior número desses projetos, presente nas MRG's de Foz do Iguaçu, Paranaguá, Capanema e Cerro Azul. Programas como o **PRONAT** e o de **Regiões Metropolitanas** também são significativos, sendo este último de grande importância, presente não só na região do entorno da MRG de Curitiba, como também na de Maringá.

Quanto aos PPPP's federais no estado de Santa Catarina, destacam-se os **Planos Diretores**, presentes em todas as suas microrregiões. Comparativamente aos outros estados da região sul, é o estado de maior presença do **Programa de Agenda 21**, do **Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)** e do **Programa de Região Metropolitana**. O **PRONAT** também aparece como programa de grande incidência no estado.

No estado do Rio Grande do Sul, destacam-se: os **Planos Diretores**, presentes em todas as 35 MRG's do estado; o **PROMESO**, em 27 MRG's; e o **Programa Faixa de Fronteira**, em 19.

Agenda 21 e **ZEE** não parecem muito significativos no estado. Outro programa a destacar é o **PRONAT**, com significativa incidência em toda a região sul.

2.6.2.2. O setor privado e sua dinâmica territorial

Este item busca analisar o comportamento do setor privado e sua dinâmica territorial, o que passa necessariamente pela questão dos investimentos. Os valores selecionados foram àqueles superiores a 10 milhões de reais, pois, supostamente, representariam os maiores impactos em termos de ordenamento territorial.

Quanto à infra-estrutura, buscou-se organizar as informações de modo a revelar os interesses e necessidades do setor privado, tanto em termos de ramo de atividade como sua espacialização. Por último, houve a tentativa de ilustrar a situação do financiamento do agronegócio no Centro-Oeste via setor privado/privado.

Análise dos Investimentos no Setor Privado

Quando se observa os investimentos do RENAI³⁶/2004, em nível regional, os investimentos privados se apresentam ainda concentrados na região Sudeste (34,79%). Em ordem decrescente aparecem a região Nordeste, Norte, Sul e Centro Oeste, respectivamente. Na participação por estado (quadro 6), também se percebe uma desigualdade regional significativa. Na região Sudeste, destaca-se o estado de São Paulo; no Nordeste, os maiores investimentos são na Bahia e Pernambuco; no Norte, sobressai o Pará; no Sul, o Paraná; e no Centro Oeste, o Mato Grosso é o estado onde os maiores investimentos estão previstos.

Quadro 6 - Participação nos projetos de investimento por regiões e estados

REGIÃO/ESTADO	Valor (US\$)	% região	% total
CENTRO-OESTE	4,826,941,316	100	4,481
SUL	7,940,344,211	100	7,371
SUDESTE	37,476,398,707	100	34,789
NORTE	9,781,753,676	100	9,080
NORDESTE	11,425,474,118	100	10,606
VÁRIOS E INDEFINIDOS	36,275,267,837		33,674
TOTAL	107,726,179,865		100,000

Fonte: RENAI, 2004

O RENAI cadastrou projetos de 43 segmentos da economia. De todos os setores os que tiveram maiores participações nos dois semestres de 2004 foram o setor de *indústria de transformação*, seguido pelo *de transporte, armazenagem e comunicações*. Em terceiro lugar, a

³⁶ RENAI – Rede Nacional de Investimentos, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

indústria extrativa teve destaque no primeiro semestre, e no segundo semestre, o setor de *eletricidade, gás e água quente*.

No primeiro semestre do ano de 2004, considerando os subsetores (divisão CNAE – Classificação Nacional das Atividades Econômicas), as maiores participações, no total, são: a *fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool*, com 11% de participação do total de projetos. Com os mesmos níveis de participação, estão a *Metalurgia Básica* e a atividade de *Extração de Minerais Metálicos*, impulsionados pelos grandes conglomerados, que começam a anunciar investimentos para atender ao aumento nas exportações e na demanda interna, buscando diminuir a sua crescente limitação na capacidade produtiva. Outros setores que anunciam intenção de investir são os de *produtos químicos* (US\$ 3.800 milhões) e de *papel e celulose* (US\$ 2.000 milhões). Nota-se que são setores considerados os mais poluentes e intensivos em recursos naturais.

Em relação aos investimentos para 2003, o setor de papel e celulose já havia demonstrado uma recuperação (128%) de 2003, comparado a 2002. A previsão do novo ciclo de crescimento do setor, para o período de 2003-2012, implicará em investimentos no valor de US\$ 14,4 bilhões, de modo a ampliar a capacidade produtiva para suprir a demanda externa e o aquecimento da demanda interna. A previsão para 2003 era a construção, até 2005, de uma indústria no sul da Bahia, gerando aproximadamente 10 mil empregos diretos e indiretos. Em 2004, esse ciclo expansivo parece ter entrado em curso, com implantação de diversas plantas industriais em várias localidades do país. É importante a localização dessas empresas, pois são plantas grandes que atraem pessoas e têm impacto no território, sobretudo no ambiente físico.

No segundo semestre de 2004, considerados os subsetores, a maior participação no total são de segmentos atualmente próximos ao limite da utilização da capacidade produtiva, tais como a *metalurgia básica* (US\$ 9,3 bilhões), com 17,5% de participação do total de projetos e o de *produtos químicos*, com projetos de US\$ 5,2 bilhões. Além disso, setores de infra-estrutura com fortes necessidades de investimento, como o *setor de eletricidade, gás e água quente* (US\$ 7,5 bilhões), com 13,8%; e o *setor de telecomunicações* (US\$ 6,8 bilhões), com 12,8 %. Estes quatro sub-setores respondem por mais de 50% dos projetos acompanhados, demonstrando uma grande concentração dos projetos de investimentos.

Fazendo um cruzamento entre setor/divisão e regiões/estados da federação, notam-se alguns aspectos significativos que podem impactar o ordenamento do território, seja por manutenção de uma tendência socioeconômica ou pela introdução de um novo ciclo econômico. Um destaque especial refere-se à indústria extractiva, na divisão de mineração – com um crescimento significativo do setor de mineração de 2002 para 2003 (107%) e de 2003 para 2004 cresceu mais ainda (457,5 %).

A região Norte foi a única em que o setor extrativo foi o mais significativo em programação de investimentos privados, com a maior concentração para o estado do Pará. As outras regiões se concentraram na indústria de transformação. Nesse setor, o Centro-oeste teve o maior volume (em valores monetários) de projetos na divisão de *fabricação de celulose, papel e produtos de papel* (Mato Grosso do Sul); no Nordeste, na divisão de metalurgia básica (Maranhão); no Sudeste, na divisão de *metalurgia básica* (Minas Gerais) e *fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool* (Rio de Janeiro); e no Sul, na divisão de *fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações* (Paraná).

Sobre a origem do capital, há uma diversidade de participações. No entanto, os países com maior participação nos investimentos diretos no Brasil, em 2004, foram os Países Baixos (38,0%) e os Estados Unidos (19,6%). Numa primeira análise percebe-se ainda um forte investimento de capital estrangeiro. Contudo, em 2004, esses investimentos parecem estar em setores cuja capacidade ociosa encontra-se pequena, como o ramo da siderurgia, por exemplo. Ainda se percebe os maiores investimentos em regiões consideradas mais dinâmicas, como sul e sudeste. Ressalva para o estado do Pará, com fortes investimentos de capital norte americano, Chinês e brasileiro na mineração. Na região sul, os maiores anúncios foram feitos na fabricação e montagem de automóveis, sendo todos de origem estrangeira, sobretudo Alemanha, Estados Unidos e Reino Unido. A Petrobras também se destaca em vários estados com pesados investimentos na área de fabricação de coque, refino de petróleo, indústria química, entre outros. Estados como Rio de Janeiro e São Paulo foram contemplados.

Considerando um espaço temporal mais amplo, a participação do setor industrial no total dos Investimentos Externos Diretos (IED) subiu de 18%, no período 1996-2000, para 40,3%, no período 2001-2004. As indústrias internacionais – tais como a dos produtos químicos, veículos automotores, material eletrônico e alimentos e bebidas – investiram fortes recursos no período, gerando expectativa de confiabilidade no futuro do mercado consumidor brasileiro. No entanto, somente a indústria de material eletrônico apresentou anúncios de investimentos significativos para o futuro. Em síntese, as indústrias internacionais presentes no Brasil não planejam investimentos significativos para os próximos anos.

Em relação aos Fundos Constitucionais³⁷, o quadro 7 compila os dados de número de operações e valores monetários do ano de 1989 até 2004, por unidade da federação dentro de cada região que abrangem os fundos.

³⁷ Fundos Constitucionais abrangem as regiões Centro Oeste, Norte e Nordeste, sendo um percentual de 3% sobre circulação de mercadorias e produtos industrializados divididos da seguinte maneira: Fundo do Centro Oeste (FCO) – 0,6%; Fundo do Norte (FNO) – 0,60% e Fundo do Nordeste (FNE) – 1,8%. Eles foram criados em 1989 e servem de incentivo para o desenvolvimento socioeconômico dessas regiões.

Quadro 7 - Contratações por UF dos Fundos Constitucionais – período 1989-2004

	Total acumulado dos anos 1989 a 2004			
	Nº de op	%	R\$ mil	%
FCO total	278.390	100,0	8.203.136	100,0
DF	4.249	1,5	540.115	6,6
GO	80.876	29,1	3.047.201	37,1
MT	107.725	38,7	2.777.988	33,9
MS	85.540	30,7	1.837.832	22,4
FNO total	228.521	100,0	7.101.559	100,0
AC	17.458	7,6	285.034	4,0
AP	5.095	2,3	110.613	1,6
AM	17.781	7,8	568.902	8,0
PA	99.884	43,7	3.377.072	47,6
RO	49.077	21,5	980.146	13,8
RR	6.275	2,7	145.253	2,0
TO	32.951	14,4	1.634.539	23,0
FNE total	921.565	100,0	16.237.279	100,0
(*)	17.325	1,9	-	-
AL	58.592	6,3	890.409	5,5
BA	194.935	21,2	4.131.942	25,5
CE	137.134	14,9	2.775.841	17,1
ES (1)	2.664	0,3	109.861	0,7
MA	53.247	5,8	1.166.572	7,2
MG (1)	55.978	6,1	909.924	5,6
PB	72.430	7,9	995.480	6,1
PE	99.350	10,8	1.985.518	12,2
PI	68.511	7,3	1.257.755	7,7
RN	96.789	10,5	1.148.152	7,1
SE	64.610	7,0	865.825	5,3

Fonte: Relatório 2005 Fundos Constitucionais – Ministério da Integração / Valores atualizados pelo BTN e pela TR a preços de junho de 2005

(*) Dados não diferenciados por estados no período de 1989-1990; (1) municípios incluídos na área de atuação da SUDENE

Dentro do Fundo do Centro-Oeste (FCO), o estado com maior número de operações foi Mato Grosso, porém o que mais recebeu recursos foi Goiás. No Fundo do Norte (FNO), o estado com o maior número de operações e de recursos foi o Pará. No Fundo do Nordeste (FNE), a Bahia foi o estado que igualmente recebeu o maior numero de operações e recursos. Dentre os programas previstos nos fundos estão àqueles ligados aos setores rurais, mais voltados à agropecuária e os outros voltados aos setores industriais. Até o ano de 2003 eram incluídos no subtotal rural: programa da terra, rural, Pronaf – A, Especiais rurais e outros programas. No subtotal que inclui “outros” estão inseridos os programas: agroindustrial, industrial, turismo, comércio/serviço e infra-estrutura.

Em todos os fundos as maiores contratações (em número de operações e valor monetário) foram para o subtotal rural, como mostra o quadro 8. Os fundos que registraram a menor diferença foram o do Nordeste.

Quadro 8 - Contratações por programa

(% em relação ao valor total liberado por fundo no período de 1989-2004)

%	FCO	FNO*	FNE
Subtotal rural	73,3	66,8	58,4
Subtotal outros	26,7	33,2	41,6
Total	100,0	100,0	100,0

* os valores do FNO referem-se ao período de 1989-2003

Fonte: Relatório 2005 Fundos constitucionais

Em relação ao porte do empreendimento, os números mostram um paradoxo: apesar da quantidade de contratações dos micros e pequenos serem bem maiores, os valores liberados aos grandes ultrapassam em muito os liberados aos pequenos. No quadro 9 se observam os valores liberados por porte de acordo com os fundos. Na média total, os empreendimentos de grande porte são os que recebem os maiores volumes de financiamento privado (36% do valor total contratado). Um aspecto a se destacar é o baixíssimo valor contratado pelas cooperativas (3,5% do total).

Quadro 9 - Contratações por porte no período de 1989 a 2004 (em R\$ Mil)

	FCO		FNE		FNO		TOTAL	
	valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Cooperativa	43.946	0,7	951.712	5,5	57.627	0,9	1.053.285	3,5
Mini/ micro	814.074	13,5	5.390.372	31,4	1.837.998	27,2	8.042.444	26,8
Pequeno	1.354.550	22,4	1.938.646	11,3	1.219.004	18,1	4.512.200	15,1
Médio	1.717.678	28,4	1.938.263	11,3	1.862.181	27,6	5.518.122	18,4
Grande	2.114.428	35,0	6.949.490	40,5	1.769.853	26,2	10.833.771	36,2
Total	6.044.676	100,0	17.168.483	100,0	6.746.663	100,0	29.959.822	100,0

Fonte: Relatório dos fundos constitucionais de financiamento, 2005 (informações gerenciais fornecidas pelo Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia)

Quanto ao número de empregos gerados pelos fundos constitucionais, estima-se que do total gerado na média, entre empregos diretos e indiretos, no período (desde 1990 a 2004), seja de aproximadamente 6,5 milhões de empregos. O fundo do Nordeste tem aplicado os recursos em investimentos que geram emprego com maior eficiência econômica, haja vista ser o maior número de emprego ao menor custo. Contudo, esses dados devem ser analisados com reserva, por conta da variação nos valores salariais de acordo com as regiões. Os dados sobre o número de empregos gerados estão no quadro abaixo (quadro 10).

Quadro 10 - Estimativa de geração de empregos e custo médio

Fundos	Nº de empregos estimados	%	Custo médio por emprego (1990-2004) R\$1,00
FCO ⁽¹⁾	1.216.236	18,4	15.561
FNE ⁽²⁾	3.997.341	60,3	3.217
FNO ⁽³⁾	1.413.613	21,3	9.215

Total	6.627.193	100,0	9.331
--------------	-----------	-------	-------

(1) 1989 a 30.9.2005 (empregos diretos e indiretos)

(2) jan. 1995 a 30.06.2005 (empregos diretos e indiretos)

(3) 1989 a 30.06.2005 (empregos diretos e indiretos)

Quando se observa os dados dos investimentos do BNDES, sem a distinção de obras públicas ou privadas e agregação em macro regiões, verifica-se ainda uma grande concentração desses investimentos para a região Sudeste – mesmo com a redução observada de 2003 para 2004. Ou seja, o BNDES, que deveria fomentar regiões menos desenvolvidas e tentar minorar as desigualdades inter-regionais, não tem conseguido alcançar esse intento. Como se observa no quadro 11, existe uma redução de investimentos na região Nordeste, que segundo relatório 2004 do BNDES, está associada às operações ligadas ao setor energético, que ocorreram em 2003 e não se repetiram em 2004.

Quadro 11 - Desembolso Anual do BNDES por Macro região

	2001 R\$ milhões		2002 R\$ milhões		2003 R\$ milhões		2004 R\$ milhões		2005 (1º sem) R\$ milhões		
		%		%		%		%		%	
Norte	860	3,3	1.881	4,9	712	2	1.954	4,9	574	3	5.981
Nordeste	3.334	13	3.784	9,9	3.112	8,8	2.737	6,8	1.432	7	14.399
Sudeste	14.494	56	23.074	61	20.036	57	21.299	53	12.452	62	91.355
Sul	4.825	19	6.092	16	6.842	20	8.683	22	4.416	22	30.858
C. Oeste	1.703	6,6	2.589	6,8	2.831	8	5.161	13	1.124	6	13.408
Total	25.216		37.420		33.533		39.834		19.998		156.001

Fonte: AS/DESOP – Sistema OPE

Quando se analisa o desembolso do BNDES por setor (quadro 12), se observa um vigoroso crescimento no financiamento destinado à agropecuária do ano 2000 em diante, tendo decrescido no ano de 2005. Isso provavelmente aconteceu por conta dos *superávits* que o setor do agronegócio vem propiciando à balança comercial. No entanto, o setor de transformação e de comércio/serviços historicamente são os mais favorecidos, pelo próprio volume de demanda, que é bem superior ao outros.

Sobre os investimentos realizados em 2005, pode-se considerar medíocre desempenho econômico no ano, existindo uma conjugação de fatores que colaboraram com isso, sobretudo a valorização do real frente ao dólar e o efeito-China – que submete a indústria brasileira, em diversos segmentos, a uma forte pressão competitiva. Algumas divisões da indústria brasileira realizaram enormes avanços desde o início da abertura, e, se as condições fossem menos adversas, estariam contribuindo muito mais para reforçar o potencial de crescimento da indústria brasileira.

Quadro 12 - Desembolso do BNDES por setor (período 10 anos) em R\$ milhões (Divisão CNAE)

Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agropecuária	731,2	729,4	1.390,9	1348,6	1.286,6	1.908
Ind. extrativa	71,7	146,5	752,0	282,2	258,5	120,9
Ind. Transform.	4.001,4	4.243,3	6.040,8	7.280,5	8.165,5	10.282,1
Comércio/serv.	2.293,7	4.554,4	9.710,4	10.079,6	8.340,9	10.734,9
Total geral	7.097,9	9.672,6	17.894,1	18.990,9	18.051,5	23.045,8

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005
Agropecuária	2.762	4.508,9	4.595	6.930,2	4.058,8
Ind. extrativa	396,3	250,3	157,3	242,6	337,7
Ind. Transform.	12.760,3	17.177,7	15.937,4	15.539,4	23.104,3
Comércio/serv.	9.297,9	15.482,3	12.843,8	17.121,6	19.479,5
Total geral	25.216,5	37.419,3	33.533,6	39.833,9	46.980,2

Fonte: BNDES, 2006.

Setor Privado e Infra-Estrutura

É ainda o Estado o maior responsável pela infra-estrutura no país. No entanto, é o setor de infra-estrutura aquele que mais envolve projetos de parceria público-privada (PPP), representando 81,9% do total de ações de PPP previstas no PPA 2000/2003. No quadro que se segue, pode-se visualizar a participação tanto do setor público como do setor privado, bem como as parcerias em cada ramo, no quadro abaixo.

Observa-se que a principal fonte financeira para praticamente todos os ramos é de origem pública, com exceção da geração de energia (apontando para uma tendência de auto-geração de energia pelas empresas) e os gasodutos, onde predominam os recursos privados. Outro destaque é com relação à complementaridade entre recursos públicos e privados, principalmente nos ramos de distribuição de energia, gasodutos, produção de petróleo, adutoras, ferrovias e o metrô.

O quadro 13 mostra também projetos indicados como prioritários pelo setor público (governos federal e estadual), pelo setor privado bem como projetos indicados pelo Governo Federal (GF) para parceria público-privado. Entre os ramos apontados como prioritários pelo setor

privado, que superam aqueles indicados pelo setor público, pode-se destacar o de produção de petróleo bem como as hidrovias, sendo esta última totalmente financiada por recursos públicos.

Pode-se observar também que nem sempre os projetos indicados para PPP correspondem aos interesses do setor privado, com destaque para as ferrovias, onde alguns projetos não são apontados como prioritários pelo setor privado. No entanto, dos 30 projetos de PPP listados, 24 são apontados como prioritários tanto pelo setor público como privado, revelando também acertos na escolha dos projetos para PPP pelo GF.

Quadro 13 - Participação do Setor Público e do Setor Privado na Origem dos Recursos e Projetos Indicados

	ORIGEM DOS RECURSOS			INDICADOS COMO PRIORITÁRIOS					
	Público	Privado	Público/ Privado	GF	GE	PPA	Total setor público	Setor Privado	PPP
Energia Distribuição	04	00	06	00	05	10	10	05	00
Geração	11	51	10	52	05	20	75	06	02
Transmissão	17	00	08	00	09	25	25	05	00
Petróleo e Gás Distribuição	02	02	00	00	02	03	04	00	00
Gasoduto	01	02	07	00	03	11	11	04	00
Produção de petróleo	01	00	01	00	00	00	00	02	00
Saneamento Adutoras	13	00	12	00	01	25	26	07	00
Barragens e açudes	07	00	01	00	00	08	08	01	00
Drenagem urbana	01	00	00	00	00	01	01	00	00
Irrigação	19	00	01	00	05	19	20	06	04
Saneamento e abastecimento de água	15	00	04	00	11	15	18	00	01
Transportes Aeródromos	11	00	01	00	10	12	12	05	00
Aeroporto	24	00	02	00	08	25	25	08	03
Ferrovias	05	01	18	00	12	14	20	11	13
Hidrovias	09	00	00	00	04	02	06	09	00
Pontes e viadutos	08	00	00	00	01	04	04	01	00
Portos	14	03	05	00	01	06	10	05	03
Rodovias	72	02	22	00	30	83	93	16	13

Fonte: Anuário Revista Exame de Infra-Estrutura (2004/2005)

GF = Governo Federal; GE = Governo Estadual; PPA = Plano Plurianual; PPP = Parceria Público-Privada

Por fim, dos 403 projetos elencados, 93 foram apontados como prioritários pelo setor privado, com enfoque principal para o setor de transportes, mais especificamente as rodovias, hidrovias e aeroportos. Observando a localização desses projetos podemos observar a tendência, ao menos em termos do que aponta o setor privado, de expansão da rede de infra-estrutura no país. O quadro 14 faz uma síntese por região dos projetos de infra-estrutura prioritários segundo a iniciativa privada.

Quadro 14 - Projetos indicados com prioritários pelo Setor Privado por Região

Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Total
29	23	17	22	02	93

Fonte: Anuário Revista Exame de Infra-Estrutura (2004/2005)

Na região norte, o destaque é para os estados do Amazonas, Pará e Tocantins. Para a região nordeste, é o estado da Bahia que tem o maior número de projetos indicados. Na região sudeste, o estado de Minas Gerais, com destaque para o setor de geração de energia e na região sul, o que o estado do Paraná sozinho tem 10 projetos indicados. Observa-se que há uma tendência à desconcentração geográfica da produção em relação à São Paulo, especialmente em direção aos estados do Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Ceará e Rio Grande do Sul. Outra tendência é possibilidade de São Paulo e Rio de Janeiro tornarem-se cidades mundiais, devido à forte concentração de investimentos no eixo Rio de Janeiro-São Paulo – que poderá indicar não uma reconcentração industrial, mas uma desconcentração da produção de bens e uma concentração das decisões estratégicas e da prestação de serviços especializados às empresas.

Considerações

A partir da identificação dos principais planos, políticas, programas e projetos de grande porte – PPPP's (públicos e privados), que de alguma forma tenham incluído em sua formulação e/ou em sua implementação alguma estratégia ou rebatimento territorial, foi possível elaborar um diagnóstico da intervenção pública e privada no País.

Em relação ao setor privado, existem várias teorias que buscam explicar o comportamento dos investimentos privados, procurando dar conta dos motivos que levam a decisão de investir. Parece haver um consenso entre estabilidade econômica e o papel do Estado. Na última década houve forte crescimento dos investimentos, tanto via BNDES (de 3,2 bilhões em 1992 passou para 12,6 bilhões em 2000), como dos investimentos externos diretos, explicado em boa parte pela abertura econômica e pelas privatizações, sobretudo nos setores de infra-estrutura.

Por outro lado, também não se deve esquecer de uma prática historicamente consolidada nos países em desenvolvimento, onde “a criação de infra-estrutura é uma maneira indireta de implantação da indústria moderna. Sem dúvida é necessário distinguir as infra-estruturas indispensáveis à modernização de um Estado daquelas que são criadas com o objetivo deliberado de atrair investimentos” (SANTOS, 2001).

Como setor estratégico na organização do espaço, de interface direta entre o público e o privado, cabem ainda as considerações de NONNENBERG e MENDONÇA (2004) onde “o investimento direto externo não tem efeito sobre o PIB. Ao contrário, o PIB do país é que tem efeito sobre a entrada dos investimentos externos”. Entender a participação da infra-estrutura na

composição do PIB, bem como de que maneira o Estado pode criar novas relações com o setor privado, se revela como um tema de fundamental importância, quando se trata da questão do ordenamento territorial.

2.7. APARATO INSTITUCIONAL E JURÍDICO-LEGAL

2.7.1. O Regime Federativo e a Repartição Constitucional de Competências

A maneira pela qual é exercido o poder em função do território determina a forma de Estado, que pode ser unitária ou composta. No caso dos Estados compostos (federações, confederações e uniões reais e pessoais), há uma associação de Estados autônomos, ao contrário do Estado unitário, onde existe apenas um poder central que se estende por todo o território.

O Estado federal, que é uma espécie de Estado composto, tem como pressuposto o pluralismo territorial. As atividades estatais são repartidas entre o poder central e as ordens jurídicas parciais, normalmente União e Estados-membros.

No caso do Brasil, o modelo federativo adotado prevê não apenas dois, mas três níveis de estatalidade superpostos: União, Estados-membros e Municípios. Estes níveis funcionam autonomamente, sendo essencial a repartição constitucional de competências para o exercício e o desenvolvimento de suas atividades.

Constituem as bases da federação: a repartição de competências; a dualidade (tripartição, no modelo adotado pelo Brasil) de ordens governamentais; a autonomia constitucional do Estado-membro (e dos municípios); e a existência de técnica específica de manutenção da integridade territorial – a intervenção federal.

A Constituição Federal realiza a tarefa de repartir as competências para legislar e executar ações, a fim de que as funções estatais sejam desempenhadas sem conflitos legais ou institucionais. O sistema de divisão de competências adotado pela Constituição Federal de 1988 é complexo, envolvendo, basicamente, a enumeração taxativa das competências da União, dos Estados-membros e dos Municípios.

As competências subdividem-se em material³⁸ e legislativa. A competência material, que pode ser exclusiva ou comum, possibilita aos entes políticos o desempenho de diversas atividades e serviços que, por sua natureza, inserem-se na órbita do Poder Executivo.

A competência legislativa divide-se em exclusiva, privativa e concorrente, e permite a cada entidade federativa a edição de leis, estando, assim, relacionada à atuação do Poder Legislativo. Competência legislativa exclusiva ou privativa significa que apenas aquela entidade federal poderá legislar sobre determinada questão. A diferença entre elas reside na possibilidade de delegação, somente admitida no âmbito das competências privativas. A competência concorrente faculta à União a edição de normas gerais, principiológicas, e, aos Estados-membros, a edição de normas específicas, que exercem a função de adaptar os comandos genéricos às peculiaridades regionais.

³⁸ Também denominada competência administrativa ou executiva.

A competência dos Estados-membros, no que diz respeito às matérias cuja competência legislativa é concorrente, caracteriza-se, portanto, como suplementar – isto é, podem formular normas que desdobrem o conteúdo dos princípios ou normas gerais, ou que supram a ausência ou omissão destas. Nos casos em que não exista legislação federal, os Estados-membros podem legislar plenamente, nos termos do § 3º do art. 24 da Constituição Federal de 1988. Ocorrendo essa hipótese, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (conforme disposto no § 4º do citado art. 24).

A competência material exclusiva conduz ao exercício de atividades e prestação de serviços apenas pelo ente designado pela Constituição Federal. No caso da competência material comum, todas as entidades federativas poderão atuar sobre aquela questão, na órbita de seus respectivos Poderes Executivos, buscando-se implementar o federalismo cooperativo.

Como a competência administrativa insere-se na órbita de atuação do Poder Executivo, as questões elencadas pela Constituição Federal de 1988, afetas à competência federal, estadual e municipal, referem-se à prestação de serviços públicos, exercício do poder de polícia, fomento às atividades privadas e intervenção no domínio econômico e na propriedade.

Todavia, como a atuação do Poder Executivo deve ter sempre uma base legal, em atendimento ao princípio da legalidade (*caput* do art. 37 da CF/88), as matérias elencadas nos artigos referentes à competência executiva devem, necessariamente, estar vinculadas à produção legislativa³⁹.

Em geral, as matérias relacionadas como de competência material exclusiva da União possuem uma estreita correlação com as questões cuja competência legislativa é privativa dessa entidade federativa. Da mesma forma, quando a Constituição estabelece competência executiva exclusiva do município – por estar presente interesse predominantemente local – a competência para legislar sobre a questão também será municipal, devendo, no entanto, serem respeitadas as normas editadas pela União e pelos Estados, no âmbito da competência legislativa concorrente.

No que concerne aos Estados-membros, como a competência executiva e a competência legislativa são remanescentes, caberá a esta entidade estatal legislar e atuar com exclusividade sobre as questões que não estejam inseridas dentre as competências federais ou municipais, exclusivas ou privativas.

O que deve ficar bem claro, todavia, é a necessidade de uma base legal para a atuação do Poder Executivo federal, estadual e municipal. Desse modo, tratando-se de competência material exclusiva da União, deverá ser editada lei federal para fundamentar a ação administrativa. O mesmo

³⁹ Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da legalidade é o princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo, configurando “*a idéia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei*”.

raciocínio aplica-se à competência executiva exclusiva dos Estados e dos municípios, respeitadas as competências legislativas concorrentes e federais.

No entanto, quando a competência material é comum, as normas que fundamentam a ação do Executivo federal, estadual e municipal devem ser editadas segundo as regras impostas na Carta Federal, devendo-se observar, em especial, as matérias relacionadas no art. 24 da CF/88, que dispõe, como visto, sobre as questões cuja competência para editar normas é concorrente à União e aos Estados.

Esse é o caso, por exemplo, das matérias relacionadas à proteção do meio ambiente, cuja competência executiva, em sua maioria, é comum a todas as entidades estatais, mas a competência legislativa é concorrente – devendo a União editar normas gerais e os Estados e Distrito Federal normas específicas. Quanto aos municípios, muito embora não estejam relacionados no *caput* do art. 24, acabam podendo legislar (em função dos incisos I e II do art. 30 da CF/88), no âmbito da competência legislativa concorrente, podendo editar normas sobre as matérias constantes do art. 24, desde que se trate de assunto de interesse local e que respeitem as normas federais e estaduais.

2.7.2. Análise da legislação em vigor correlata ao Ordenamento Territorial

Deve-se considerar que a tarefa de elaboração de uma proposta de lei a ser apresentada ao Poder Legislativo, instituindo uma Política de Ordenamento Territorial, impõe a avaliação das normas atualmente em vigor que exerçam influência sobre a política que se pretende instituir, a fim de verificar se há necessidade de revogação total ou parcial de seus dispositivos, a partir da alteração de seus comandos.

A partir da análise da legislação em vigor, alguns pontos devem ser considerados na elaboração de um anteprojeto de Política Nacional de Ordenamento Territorial, sendo eles:

- a) O princípio da função social da propriedade – que define a própria estrutura do direito de propriedade, impondo limites ao seu exercício. Está presente na CF/88 (arts. 5º, XXIII, 170, III, 182, §2º, 186); bem como na Lei nº 4.504/64 (imóveis rurais), art. 2º; e na Lei nº 10.257/01, art. 39 (imóveis urbanos).
- b) As Terras indígenas, como bens da União, cuja posse permanente e usufruto exclusivo das riquezas do solo, rios e lagos são garantidos constitucionalmente aos índios (CF/88, art. 231; Lei nº 4.504/64; Lei nº 6.001/73).

c) Lei nº 4.504/64 (Lei da Reforma Agrária) – no que tange aos seguintes artigos: art. 5º, descreve sobre a dimensão da área dos módulos rurais; art. 16, estabelece a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio; art. 9º, define as terras prioritárias para reforma agrária, que devem ser compatibilizadas com as áreas prioritárias para proteção do meio ambiente, de acordo com a Lei nº 9.985/00; art. 33, determina a elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária, que também deve ser compatibilizado com o Plano Nacional de Ordenação do Território e com os planos de recursos hídricos (arts. 6º e 8º da Lei nº 9.433/97); art. 43, define a competência do Incra para realizar estudos para o zoneamento do país em regiões homogêneas do ponto de vista sócio-econômico e das características da estrutura agrária. Esse dispositivo deve ser compatibilizado com o Decreto nº 4.297/02, que estabelece critérios para o zoneamento ecológico-econômico; art. 27, cria o Fundo Nacional de Reforma Agrária, a fim de fornecer os meios necessários para o seu financiamento. Devem, ainda, ser consideradas as definições constantes do art. 1º, §§1º e 2º, e art. 4º (reforma agrária, política agrícola, imóvel rural, minifúndio, latifúndio, colonização, entre outros).

d) Lei nº 4.771/65 (Código Florestal) – apresenta importantes definições, que deverão ser consideradas na PNOT, bem como a previsão de áreas de preservação permanente e áreas de reserva legal, espécies de espaços territoriais especialmente protegidos, ao lado das unidades de conservação, zonas de amortecimento, corredores ecológicos (Lei nº 9.985/00), terras indígenas (Lei nº 6.001/73).

e) Lei nº 6.513/77, que dispõe sobre as áreas especiais de interesse turístico – no art.11 determina que decreto do Executivo deverá instituir as áreas para fins de elaboração e execução de planos e programas destinados a estabelecer normas de uso e ocupação do solo. Esses planos e programas deverão ser compatíveis com o Plano Nacional de Ordenação do Território.

f) Lei nº 6.634/79, que dispõe sobre a faixa de fronteira – observar o art. 2º que estabelece as restrições a sua ocupação. A dimensão da faixa é de 150 Km de largura, paralela à linha divisória terrestre.

g) Lei nº 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo para fins Urbanos) – o art. 4º, III, que trata da faixa de 15m não edificável, ao longo de águas, rodovias e ferrovias, é conflitante com o art. 2º do Código Florestal, que estabelece como Área de Proteção Permanente faixas de no

mínimo 30 metros nas margens dos cursos d'água. Já o art. 4º, § 1º, que disciplina as zonas do município (usos permitidos e índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo), cuja competência é municipal, deve ser compatibilizado com o Estatuto da Cidade. Em relação ao art. 53, que determina prévia audiência do Incra, órgão metropolitano e prefeitura municipal para a alteração do uso do solo rural para fins urbanos, devem ser consideradas na PNOT as exceções, como é o caso das zonas de amortecimento que, uma vez definidas, não podem ser transformadas em zona urbana (de acordo com a Lei nº 9.985/00, art. 49, parágrafo Único).

- h) Lei nº 6.803/80, que dispõe sobre o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição – Determina que as zonas destinadas à instalação de indústrias serão definidas em zoneamento urbano, aprovado por lei, que compatibilize as atividades industriais com a proteção do meio ambiente. Os arts. 2º e 3º tratam da localização das zonas de uso estritamente e predominantemente industrial, o que deve ser considerado na PNOT.
- i) Lei nº 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente) – considerar os objetivos (art. 2º), conceitos (art. 3º) e o SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente – art. 6º).
- j) Lei nº 7.661/88, que instituiu o Plano de Gerenciamento Costeiro (subordinado aos princípios da Lei nº 6.938/81) – no que tange aos seguintes artigos: art. 2º, orienta a utilização racional dos recursos da zona costeira; art. 5º, estabelece que o Plano será elaborado e executado observando as normas e padrões de qualidade estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem aspectos de urbanização, ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas, parcelamento e remembramento do solo etc. O § 2º deste artigo determina que as normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro nacional, estadual e municipal, valendo o mais restritivo. Esses planos deverão ser compatibilizados com o Plano de Ordenação do Território, e deve-se considerar o aspecto de maior restrição de uso, quando diferentes planos tiverem por objeto a mesma área. Segundo o art. 10, as praias são consideradas bens de uso comum do povo.
- k) Lei nº 8.171/91 (Política Agrícola) – no que tange aos seguintes artigos: art. 4º, apresenta os instrumentos dessa política; art. 10, declara ser o solo patrimônio natural do país; art. 21, trata da desertificação, determinando que o Poder Público deve estabelecer cadastros de áreas sujeitas a desertificação; art. 19, estabelece que o Poder Público deverá disciplinar e

fiscalizar o uso racional do solo, água, fauna e flora (observar que existem normas ambientais que tratam especificamente dessas matérias, como a Lei nº 9.433/97, a Lei nº 4.771/65 e a Lei nº 5.197/67). O inciso I do artigo citado trata do princípio da cooperação, que deve constar da PNOT, ao impor a integração a nível federal, estadual e municipal, e das comunidades para a preservação do meio ambiente e conservação dos recursos naturais. O inciso III trata da realização de zoneamento agroecológico que permita estabelecer critérios para o disciplinamento e ordenamento da ocupação espacial pelas diversas atividades produtivas – esse dispositivo deve ser compatibilizado com o art. 43 da Lei nº 4.504/64, que define a competência do INCRA para a realização de estudos para o zoneamento do país em regiões homogêneas do ponto de vista sócio-econômico e das características da estrutura agrária, e com o Decreto nº 4.297/02, que estabelece critérios para o zoneamento ecológico-econômico; art. 85, dispõe sobre a coordenação e execução do Programa Nacional de Irrigação, bem como da necessidade de serem instituídas linhas de financiamento e incentivos – deve haver previsão deste programa de irrigação na PNOT, levando em consideração a questão hídrica, objeto da Lei nº 9.433/97. Esta Lei estabelece como unidade de gestão a bacia hidrográfica, assim como na Lei nº 9.433/97.

- l) Lei nº 8.617/93 (que dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros), determina estender-se a soberania do Brasil sobre o mar territorial e o espaço aéreo, além de definir e delimitar mar territorial, zona econômica exclusiva, zona contígua e plataforma continental.
- m) Lei nº. 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos), que cria o Sistema Nacional de gerenciamento de Recursos Hídricos, cuja a unidade territorial adotada é a bacia hidrográfica (assim como a Lei nº 8.171/91) – no que tange aos seguintes artigos: art. 1º, estabelece que a gestão deve ser descentralizada e participativa, modelo que pode ser adotado na PNOT; art. 5º, trata dos instrumentos, dentre os quais estão os planos de recursos hídricos (a serem elaborados por bacia, por Estado e para o país) e o sistema de informações sobre recursos hídricos. Essas duas espécies de instrumentos devem ser utilizadas pela PNOT, abrangendo planos de ordenação do território a nível nacional, regional e municipal, bem como um sistema de informações.
- n) Lei nº 9.985/00 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC) – no que tange aos seguintes artigos: art. 2º traz diversos conceitos que deverão constar da PNOT, como unidade de conservação, recurso ambiental, uso sustentável, biodiversidade,

manejo, zoneamento, dentre outros; arts. 7º a 21, tratam das diferentes categorias de manejo; art. 43, sobre o levantamento nacional das terras devolutas, que deverá ser realizado pelo Poder Público, com o objetivo de definir as áreas destinadas à conservação da natureza, estabelecendo, para tanto, um prazo de cinco anos – esse dispositivo deverá ser compatibilizado com a Lei nº 4.504/64; art. 44, determina que as ilhas oceânicas e costeiras destinam-se prioritariamente à proteção da natureza e sua destinação para fins diversos deve ser precedida de autorização do órgão ambiental.

o) Lei nº 10.257/01 (Política urbana, denominada Estatuto da Cidade) – deve ser considerada na elaboração das diretrizes da PNOT. Dentre os seus objetivos, dispostos no art. 2º, encontra-se o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (definindo o que seriam cidades sustentáveis), o de ordenação e controle do uso do solo e o de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. O art. 4º dispõe sobre os instrumentos, dentre os quais encontram-se os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Percebe-se que os planos de ordenação do território já são instrumentos da Política Urbana, assim como serão instrumentos da PNOT. Além disso, outros instrumentos englobam planejamento, institutos tributários e financeiros, institutos jurídicos e políticos, EIA\RIMA e estudo prévio de impacto de vizinhança, havendo expressa disposição, no § 1º do art. 4º, de que os instrumentos mencionados reger-se-ão pela legislação que lhes é própria.

Muitos dos instrumentos constantes do Estatuto das Cidades também devem ser observados na elaboração da PNOT. O art. 43 dispõe sobre a gestão democrática da cidade, abordando a utilização de órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal – o que também deve ocorrer a nível da PNOT. O art. 49 trata da função social da propriedade urbana. O art. 40 traça diretrizes gerais sobre o Plano Diretor, de competência municipal, que deverá englobar o território do município como um todo. O plano diretor deve ser, ao lado dos planos nacional e regionais, também um instrumento da PNOT. O § 2º do art. 40 dispõe sobre o Plano de Transporte Urbano, compatível com o Plano Diretor ou nele inserido, obrigatório para as cidades com mais de 500 mil habitantes.

p) Decretos 28/01 e 4297/02, que tratam de zoneamento ecológico econômico – cujo objetivo é a sustentabilidade ecológica, econômica e social, dispondo sobre competência para sua elaboração e diretrizes – que também deve ser instrumento da PNOT. O art. 21 do Dec. 4297/02 determina que os ZEEs estaduais que cobrirem todo o território do Estado,

concluídos anteriormente à vigência do Decreto, serão adequados à legislação ambiental federal mediante instrumento próprio firmado entre a União e cada um dos Estados interessados.

Estas são as questões mais relevantes, a serem necessariamente observadas quando da elaboração da lei da Política Nacional de Ordenamento Territorial, buscando compatibilizar institutos já existentes com as regras que serão impostas, bem como dirimir conflitos apresentados pelas normas em vigor.

3. PRINCÍPIOS, DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS DA PNOT

O termo “Ordenação do Território” está fixado legalmente através do artigo 21, inciso IX da Constituição Federal de 1988, segundo o qual: “Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Há, portanto, uma clara vinculação legal dos planos nacionais e regionais de ordenação do território aos de desenvolvimento econômico e social.

O Ministério da Integração Nacional está, neste sentido, procurando regulamentar este artigo propondo uma ação explícita no sentido de formatar esta PNOT e trazer seus elementos estruturantes para discussão com as demais instâncias do Estado e da sociedade civil organizada. Entende-se que o documento resultante deste processo de discussão poderá subsidiar uma proposição do Governo Federal ao Congresso Nacional na forma de um projeto de lei que regulamente e atenda ao preceito constitucional e contribua para ordenar a ocupação do território brasileiro, de forma racional e sustentável. Os elementos constantes nas páginas anteriores constituem um diagnóstico criterioso para auxiliar nesta direção.

Há nesta iniciativa do MI o entendimento de que, numa sociedade democrática, não caberia mais decisões centralizadas que tivessem impactos na dinâmica do ordenamento do território nacional. De fato, a gestão do território é uma prática de poder, entendida enquanto articulação de diferentes agentes e interesses os quais, através de canais transparentes, expressem suas expectativas sobre o devir do país, no que se refere ao seu desenho territorial. Não se está aqui pressupondo a simples superação de conflitos entre os agentes sociais nesta ação. Ao contrário, tem-se claro que os conflitos são partes constitutivas da ordem social e expressam dinâmicas, que mesmo quando antagônicas, devem ser consideradas, na medida em que estão expressando interesses de grupos sociais – privados, públicos – e que o consenso deve ser colocado como uma referência para os objetivos propostos. O território brasileiro é produto de relações econômicas, sociais, culturais, simbólicas, que expressam as expectativas da sociedade. Propor um mecanismo de gestão desta produção do território implica em sistematizar de forma sustentável as múltiplas finalidades, decisões e ações que incidem sobre a sua dinâmica.

No Brasil, a decisão governamental de promover a formulação de bases para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial 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.

A gestão do território nacional pressupõe três níveis de ação, colocando em prática propostas de desenvolvimento pactuadas em diferentes escalas, conforme segue:

- a) **nacional** – define critérios de seleção, estímulo e regulação de atividades socioeconômicas e culturais nos espaços, se guiando por estratégias gerais de desenvolvimento, definidas pelo conjunto da sociedade nacional;
- b) **regional** – procura adequar as estratégias nacionais às realidades regionais de forma a romper com o ciclo secular das desigualdades no Brasil, manifestas regionalmente; e
- c) **local** –vincula-se às dinâmicas sociais e econômicas locais, de forma democrática e participativa para formular e executar as estratégias, técnicas e táticas a serem utilizadas.

Cabe ressaltar que os três níveis de ação acima se retroalimentam de forma permanente, fazendo com que se rompam os pressupostos centralizadores que caracterizaram o planejamento tecnocrático do Estado brasileiro em décadas anteriores. Entende-se que há uma permanente troca de estímulos entre a sociedade e o Estado, nas escalas territoriais em função das especificidades de cada uma. Em consequência assume-se que o ordenamento territorial é uma questão política associada, nesta era da globalização, à mudança de natureza do Estado, do território e da relação do Estado com seu território. Tais mudanças estão sendo profundas e constituem também um desafio conceitual na medida em que se está ciente da nova relação Estado-território: as noções de espaço e tempo se alteraram e com elas novos paradigmas devem ser considerados.

O diagnóstico procurou mostrar como os sujeitos territoriais – Estado, sociedade civil e agentes privados – determinam processos que, ou se complementam, ou se conflitam, ou se anulam, impactando, em todas essas possibilidades, o território. Nesse sentido é que consideramos o conflito entre as partes atuantes um fenômeno constitutivo da produção do espaço, mas estes impactos podem fazer emergir novas propostas de ordenamento do território. Cabe ao processo de gestão,

além de otimizar o uso e a ocupação do território com base na sustentabilidade, captar o que há de positivo nestas mudanças radicais, imprevistas, e estruturais em curso.

Recuperamos aqui o conceito de **território** definido para a presente proposta: temos claro que ele se identifica com o espaço do Estado-Nação, tendo presente ainda a existência de espaços virtuais que estruturam redes de comunicação e informação, hoje imprescindíveis às atividades econômicas, sociais e culturais. Desta forma, territórios envolvem suas relações externas por meio de redes físicas e intangíveis, de sorte que as políticas e ações devem incidir no espaço concreto – contíguo – e no espaço de fluxos – descontínuo. Assim, espaços contíguos e descontínuos, espaço físico e espaço virtual são tratados cada qual na sua especificidade. No entanto, a soberania nacional se prende ao território físico que, além de tudo, detêm um peso simbólico significativo. Justamente esse é o foco da PNOT, que se apropriando do conceito de território, reconhece a multidimensionalidade do poder em todas as escadas geográficas.

Do ponto de vista jurídico, o território é a “extensão ou base geográfica do Estado, sobre a qual ele exerce a sua soberania e que compreende todo o solo ocupado pela nação, inclusive ilhas que lhe pertencem, rios, lagos, mares interiores, águas adjacentes, golfos, baías, portos e também a faixa do mar exterior que lhe banha as costas e que constitui suas águas territoriais, além do espaço aéreo correspondente ao próprio território” (HOUAISS, 2004).

Sempre conforme o diagnóstico apresentado, há premência de situar o ordenamento da escala nacional. Isso se deve a:

- a) setorialização das ações governamentais na esfera administrativa, dificultando medidas para ultrapassar os elevados índices de exclusão social;
- b) forte diferenciação interna nos níveis e padrões do desenvolvimento nacional, que dificulta e reduz a eficácia das macro-políticas;
- c) readequação do poder da União face ao dos Estados e municípios, revalorizados pela Constituição Federal de 1988.

Nesse cenário, emerge como essencial uma visão estratégica do território nacional para a articulação política, assim como objetivar metas de retomada do crescimento e do combate à desigualdade social.

O conceito de **gestão do território** corresponde 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”. A gestão do território, portanto, coloca em prática propostas de desenvolvimento pactuadas em diferentes escadas.

Já o **desenvolvimento regional** é visto aqui como um conjunto de ações para promover processos socioeconômicos em áreas definidas do território, com uma visão integradora e sustentável, que induzam ao bem estar social e à redução de desigualdades.

Quanto ao **planejamento territorial**, entende-se que é um 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 (gestão territorial, desenvolvimento regional e planejamento territorial) é a necessidade de concertação política.

Vimos nas análises sobre experiências internacionais, elaboradas para o diagnóstico, em que pesem as várias abordagens e conceitos, que dois elementos se ressaltam no conjunto das propostas como válidas para o Brasil:

a) articulação da organização física do espaço com o desenvolvimento regional, sobretudo para evitar o risco de acentuação das desigualdades;

b) articulação/harmonização institucional, das políticas públicas e das instâncias decisórias.

Implícito nestes dois elementos está a noção de **ordenamento**: a organização dos elementos de um conjunto de acordo com uma relação de ordem, isto é, da disposição (ou arranjo) conveniente dos meios – segundo certas relações – para se obterem os fins desejados. Neste momento podemos então propor a definição de **ordenamento territorial** como sendo: 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.

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.

No Brasil, com a democratização, foram implantados mecanismos descentralizadores das decisões. Neste sentido, o ordenamento territorial, definido a partir de instâncias democráticas do Estado, pode ser instrumento crucial na garantia da soberania nacional e na consolidação da identidade da nação. Ele tende a controlar fluxos e estoques de diferentes naturezas produzindo uma malha de duplo controle, técnico e político, que impõe uma ordem espacial vinculada a uma prática e a uma concepção de espaço logístico, de interesses gerais, estratégicos. Rompe-se assim com a concepção de espaços restritos de interesses privados e objetivos particulares dos agentes de sua produção. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que se garante a autonomia relativa dos agentes sociais e econômicos, insere-se o território físico como um componente estratégico do desenvolvimento nacional sustentável.

Parte-se do reconhecimento de que o ordenamento territorial 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.

O conceito de ordenamento territorial pressupõe, ainda, um modelo de governabilidade, que pode ser definido como 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.

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 discutido nos subitens “Marco Legal” e “Aparato institucional e jurídico-legal” do diagnóstico, e
- b) o estabelecimento de um processo continuado de monitoramento e planejamento territorial (como política de governo e instrumento de governabilidade).

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.

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.

3.1. SUBSÍDIOS PARA ELABORAÇÃO DE PRINCÍPIOS, OBJETIVOS, DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS DA PNOT

A definição dos princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e instrumentos da PNOT, apresentados nos itens seguintes, obedeceu a conceituação abaixo descrita:

- Política – Conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e instrumentos que servem de base ao planejamento de uma ou mais atividades administrativas de um governo (adaptado do Dicionário Universal da Língua Portuguesa).
- Questões Identificadas – Descrição sumarizada das principais questões levantados no item 2 – Diagnóstico.

- Princípios – Premissas gerais norteadoras da PNOT.
- Objetivo – Formulação frasal que traduz o objetivo central da PNOT.
- Diretrizes – Ações norteadoras para o alcance dos objetivos formulados, agrupadas por sua temática predominante.
- Estratégias – Como se pretende alcançar as diretrizes.
- Instrumentos – meios para se alcançar as estratégias. Divididos em:
 - Existentes – instrumentos constantes nas políticas governamentais; e
 - Propostos – instrumentos sugeridos, para melhor atender às estratégias apresentadas.

Para tanto, foi montada uma matriz com a finalidade de estruturar o levantamento dos elementos acima identificados e correlacioná-los entre si. Esta correlação tem por objetivo estabelecer uma coerência lógica entre objetivos com princípios; diretrizes com objetivos; estratégias com diretrizes e instrumentos com estratégias.

3.1.1 Principais questões identificadas no diagnóstico como subsídio à elaboração de Diretrizes e Estratégias.

As questões apresentadas a seguir foram identificadas com base nos relatórios dos seis temas estudados, não representando uma simples síntese do Diagnóstico. Foram utilizadas como subsídios à elaboração das Diretrizes e Estratégias da PNOT. Para tanto foram agrupadas em seis dimensões: 1) Político-intitucional, 2) Econômica, 3) Logística, 4) Ambiental, 6) Sócio-cultural e 5) Fundiário-territorial

Político-institucional

1. Forte desarticulação e dispersão da ação do Estado na gestão integrada do território.

Ainda prevalece uma grande desarticulação e dispersão envolvendo a ação dos diversos órgãos governamentais, muito embora seja um problema que sendo combatido com relativo sucesso.

2. Desarticulação entre as políticas setoriais com impacto territorial.

Agravada por estratégias conflitantes de políticas públicas, que, muitas vezes, geram expectativas por projetos governamentais e são focos de conflitos territoriais.

3. Dificuldades, para o Estado, na promoção da integração espacial dos fluxos econômicos.

Novos ritmos e localizações de atividades econômicas, articuladas em redes logísticas visando à competição internacional, colocam em xeque a capacidade do Estado nacional promover a integração espacial dos fluxos.

Econômica

4. Forte concentração espacial das atividades econômicas ao longo do litoral, nas áreas metropolitanas e nas regiões Sudeste e Sul.

Cerca de 70% do PIB é produzido numa área extremamente reduzida do país (capitais e principais cidades das regiões Sudeste e Sul e as demais metrópoles e cidades médias do Norte e Nordeste, enquanto a maior parte do território nacional é ocupada por municípios que contribuem muito pouco à riqueza nacional.

Logística

5. Territórios dominados por grandes empresas que incorporam, submetem ou excluem os territórios de grupos socialmente desfavorecidos.

Territórios que são substancialmente impactados pela ação de grandes corporações empresariais e que interferem na condição de ocupação de segmentos sociais diversos.

6. Oposição e disparidade entre a logística das grandes empresas e da produção familiar.

A geopolítica da corporação baseada na logística, que lhe atribui grande velocidade de crescimento e expansão territorial, contrapõe-se à geopolítica da pequena e média produção, gerando fortes conflitos e exclusão social.

7. Concentração da malha rodoviária na faixa litorânea acima da concentração das atividades econômicas.

A malha de transportes é relativamente densa nas regiões Sudeste, Sul e Nordeste, mas precária nas regiões Centro-Oeste e Norte, em proporção abaixo da real participação destas regiões na produção de produtos agrícolas e industriais.

8. Malha ferroviária possui uma distribuição desigual e é mal explorada

A participação da ferrovia na matriz de transportes brasileira é pequena. Problemas de malha segmentada; diferenças e insuficiência de bitola; carência de áreas de armazenagem, de alimentação retro-portuárias e terminais de transbordo afetam a produtividade do modal ferroviário, prejudicada também pela ausência de grandes e regulares volumes de tráfego.

Contudo, a participação da ferrovia na matriz de transporte tende a crescer, em face ao incremento das exportações na base da economia nacional.

9. Baixa exploração da navegação hidroviária no território nacional

O modal fluvial é muito pouco utilizado no país, tendo maior relevância na Bacia Amazônica, onde é usado para o transporte da carga geral da produção regional e a circulação de população de baixa renda. A extensão territorial e a tropicalidade do Brasil, deveriam atribuir à circulação fluvial um papel de destaque, o que não ocorre.

10. Distribuição desigual da infra-estrutura de armazenagem no território nacional

A localização dos pontos de estocagem da produção em boa parte encontra-se distante das áreas produtoras, reduzindo a competitividade de diversos produtos.

11. Insuficiência de uma infra-estrutura de transportes e de logística orientada para a integração continental

A conexão com os países vizinhos sul-americanos é bastante frágil, particularmente com os países da Bacia Amazônica.

12. Disparidades na distribuição territorial das redes de informação a longa distância

O Litoral permanece como o eixo principal do País, onde todas as redes se concentram.

13. Discrepância espacial crescente entre regiões produtoras e consumidoras de energia de origem hidrelétrica

A produção hidroelétrica, principal fonte energética do país, não ocorre nas proximidades das regiões consumidoras, criando a necessidade de exploração de recursos cada vez mais remotos. Em função disso as linhas de transmissão nacionais estão entre as mais longas e potentes no mundo.

Ambiental

14. Os modelos dominantes de uso e ocupação do território brasileiro são ambientalmente insustentáveis

Os principais problemas que afetam os ecossistemas brasileiros são: o desmatamento da Amazônia e do Cerrado; as ameaças de drenagem e de poluição do Pantanal; a desertificação no semi-árido nordestino; os desabamentos na Serra do Mar e o desflorestamento dos últimos

resquícios de Mata Atlântica. Ressalta-se a questão da gestão inadequada dos recursos hídricos frente aos riscos de escassez de água doce.

15. Forte desmatamento ao longo dos eixos de expansão da fronteira agropecuária

Expansão da fronteira agropecuária para o noroeste nos últimos 25 anos, induzido a conversão florestal em lavouras e/ou pastos, com o aumento dos conflitos fundiários. Tem-se uma reorientação do arco do desmatamento para o noroeste.

Fundiário e territorial

16. Conflitos fundiários pela propriedade e controle do território

As configurações das terras públicas no território nacional evidenciam áreas de superposições de categorias de uso, de funções, de objetivos, de jurisdições e de gestões diferenciadas, que indicam potenciais conflitos.

17. Constituição do mercado de terras pode ser vetor de exclusão de direitos ao território

Aquisição especulativa, formação de latifúndios, invasão e grilagem de terras são fatores de expulsão de populações tradicionais e indígenas de seus territórios e de conflitos fundiários, principalmente na Amazônia e Centro-Oeste.

18. Predominância da grilagem e violência como forma de apropriação e controle fundiário na Amazônia

Ocorrência de ações de grilagem de forma violenta tem sido a tônica em várias regiões da Amazônia Legal.

19. Conflitos entre os organismos governamentais e níveis de governo em relação a ao controle e destinação do território

A maior superfície de superposição de terras públicas destinadas à conservação ambiental e a projetos de assentamentos encontra-se na região amazônica, entre as unidades de conservação, sob a jurisdição do Ibama, e os projetos de assentamento existentes, de responsabilidade do Incra. O problema se intensifica quando se sobrepõem áreas propostas pela política nacional de conservação da biodiversidade com terras arrecadadas, que cobrem superfície bem maior. Além da sua extensão territorial, as terras arrecadadas indicam as futuras localizações de projetos de assentamento. Nessas áreas, a opção pela implantação de assentamentos pode intensificar a presença humana, prejudicando os objetivos prioritários de conservação. Verifica-se que há um grande número de assentamentos rurais do Incra com capacidade

ociosa, o que indica que não deveriam ser abertas novas áreas destinadas a criação de projetos de assentamento, até que esta capacidade ociosa fosse utilizada.

20. Forte concentração populacional nas regiões litorâneas.

Cerca de 80% da população nacional concentra-se ao longo de uma faixa de 400 quilômetros de largura adesde o litoral.

21. Fortes contrastes socioeconômicos entre as regiões Sul-Sudeste e Norte-Nordeste e disparidades demográficas entre as regiões litorâneas e interioranas

As regiões Nordeste e Norte apresentam índices de desenvolvimento econômico e indicadores sociais bem inferiores aos apresentados pelas regiões Sudeste e Sul, com o Centro-Oeste numa posição intermediária.

22. Assimetria na distribuição de funções urbanas entre as redes de cidades do Sul-Sudeste e Norte-Nordeste.

As redes de cidades das regiões Sudeste e Sul são bastante complexas, enquanto as das regiões Norte e Nordeste são marcadas pela relativa fragilidade.

23. Urbanização acelerada nos últimos trinta anos nas regiões de fronteira

Surgimento de diversas novas cidades e o crescimento das cidades existentes, acarretando problemas como o adensamento populacional sem a necessária alocação de infra-estrutura; pressão sobre os recursos naturais e aumento dos conflitos socioambientais.

3.1.2 Instrumentos existentes com reflexos no Ordenamento Territorial

A inexistência de uma política de Ordenamento Territorial no País não significa a inexistência de políticas públicas setoriais que impactam o território. A seguir apresentam-se, uma série de instrumentos, já existentes nas políticas públicas, com reflexos no Ordenamento Territorial.

Instrumentos de Ordenamento Territorial:

- Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.
- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU.
- Planos Diretores Urbanos e seus instrumentos de gestão territorial urbana.
- Plano Nacional de Recursos Hídricos.

- Planos Diretores de Bacias Hidrográficas.
- Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável.
- Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais – PRONAT.
- Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – ENIDS.
- Programa de Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento.
- Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico.

Instrumentos com Rebatimento Territorial:

Políticas:

- Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR.
- Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA.
- Política de Desenvolvimento Rural Sustentável – PDRS.
- Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH.

Planos Macrorregionais e Subregionais:

- Plano Amazônia Sustentável – PAS.
- Plano de Desenvolvimento do Nordeste.
- Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste.
- Plano de Desenvolvimento do Semi-Árido.
- Plano BR-163 Sustentável.
- Planos de Desenvolvimento Regional Integrado – PDRI.

Planos Setoriais:

- Plano Nacional de Logística e Transportes.
- Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA.
- Plano Nacional de Energia.

Programas

- Programa de apoio às Comunidades Quilombolas.
- Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF.
- Programa Nacional de apoio a Agricultura Familiar – PRONAF.
- Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas e Conservação de Solos na Agricultura.
- Projeto de Gestão Ambiental Rural – GESTAR.

- Programa de Áreas Especiais e Corredores Ecológicos.
- Programa de Agendas 21 Local.
- PROAMBIENTE.
- Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR.
- Programa de Regionalização do Turismo.
- Programa Luz para Todos.
- Programa de Desenvolvimento da Região Integrada do Distrito Federal – RIDE.
- Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira.
- Programa da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO.
- Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões – PROMOVER.
- Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – CONVIVER.
- Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem – MODERINFRA.
- Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais – MODERAGRO.
- Programa de Desenvolvimento do Agronegócio – PRODEAGRO.
- Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda – PROGEREN.
- Programa de Apoio Financeiro a investimentos em ferrovias nas regiões Norte e Nordeste.
- Programa de Apoio Financeiro a Investimentos em Biodiesel.
- Programa de apoio financeiro a investimentos em fontes alternativas de energia elétrica no âmbito do PROINFA -Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica.
- Programa de Fortalecimento e Modernização das Entidades Filantrópicas de Saúde e Hospitais Estratégicos Integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS.
- Arranjos produtivos locais.

Fundos

- Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTTEL.
- Fundos Constitucionais de Financiamento - FCO, FNE e FNO.
- Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA.
- Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE.
- Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA.
- Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.
- Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND.

Outros

- Sistema Nacional de Conselhos de Cidades.
- Sistema Municipal de Planejamento.
- Consórcios públicos intermunicipais.

3.1.3 Princípios

- Soberania nacional e integridade territorial.
- Uso e ocupação racional e sustentável do território.
- Incorporação da dimensão territorial, e suas especificidades, na formulação das políticas públicas setoriais.
- Inclusão social e cidadania.
- Reconhecimento da diversidade socio-cultural.
- Reconhecimento da diversidade ambiental e proteção do meio ambiente.

3.1.4 Objetivos

Estimular o uso e a ocupação racional e sustentável do território, com base na distribuição mais equânime da população e das atividades produtivas, garantindo às gerações presentes e futuras o usufruto sustentável dos recursos naturais, e

- Promovendo a integração nacional e contribuindo para a soberania nacional e integridade territorial;
- Valorizando as potencialidades econômicas e as diversidades sócio-culturais das regiões brasileiras; e
- Reduzindo as disparidades e desigualdades espaciais, inter e intra-regionais.

3.1.5 Diretrizes de ação propostas

Político-institucionais

- Compatibilização e articulação de políticas públicas, bem como das instâncias decisórias, em seus rebatimentos no espaço, reduzindo os conflitos na ocupação e no uso do território e de seus recursos.

- Estruturação de um sistema de governança territorial.
- Descentralização da gestão territorial.
- Integração das múltiplas escalas - municipal, microrregional, mesorregional, estadual, macrorregional e continental – nas políticas de ordenamento territorial.

Socioculturais

- Reconhecer os direitos das populações vulneráveis aos processos de ocupação e uso do território e valorizar as identidades regionais.

Econômicas

- Estímulo à distribuição espacial equitativa das atividades produtivas sustentáveis, dinâmicas, com base na inovação e no aumento da produtividade / competitividade, visando a inserção em mercados locais, regionais, nacionais e/ou internacionais.
- Articulação e criação de instrumentos financeiros de apoio ao ordenamento territorial, priorizando os territórios deprimidos/estagnados.

Logísticas

- Estimular a integração das redes de infra-estruturas econômicas e de equipamentos e serviços sociais e urbanos.
- Apoiar a reestruturação e o redimensionamento da matriz de transporte, visando integrar os mercados intra e inter regionais e nacional.
- Apoiar a diversificação da matriz energética e expansão das redes, em atendimento às necessidades de desenvolvimento e melhor distribuição das atividades produtivas.

Fundiário-territoriais

- Promover a gestão articulada do patrimônio da União em harmonia com a gestão fundiária dos estados e municípios.
- Promover a destinação do estoque de terras em posse da União em função de parâmetros de desenvolvimento sustentável e de conservação.
- Interiorizar a ocupação do território, desconcentrando as áreas metropolitanas e as áreas urbanas costeiras.
- Desconcentrar as áreas metropolitanas.
- Fortalecer a rede das cidades de centralidade média.
- Fortalecer as cidades de pequeno porte e núcleos urbanos de apoio rural.

Ambientais

- Incorporar a dimensão ambiental nas ações de estruturação do território.

3.1.6 Estratégias

Político-institucionais

- Promover a articulação institucional e a negociação das ações de múltiplos atores, visando compatibilizar os distintos interesses envolvidos no uso e ocupação do território.
- Promover adequação com relação a OT, considerando os impactos territoriais dos fundos e outros instrumentos de financiamento de políticas relacionados ao OT.
- Promover a gestão participativa envolvendo o Estado, o setor produtivo e a sociedade civil, de forma a garantir a descentralização administrativa e o controle social.
- Construir parcerias supranacionais na gestão de territórios que por sua natureza transcendem fronteiras nacionais no âmbito do OT.
- Integrar princípios e diretrizes da PNOT nas decisões de investimento da IIRSA (Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana).

Socioculturais

- Proceder ações de OT compatíveis com os direitos das populações vulneráveis aos processos de ocupação e uso do território e valorizar as identidades regionais.

Econômicas

- Apoiar o fortalecimento e a disseminação de pólos de P&D (pesquisa e desenvolvimento) nas regiões.
- Estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas prioritários para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas.
- Estimular atividades econômicas em territórios economicamente deprimidos, priorizando as vocações e potencialidades locais.
- Priorizar regiões estagnadas e das populações vulneráveis nos investimentos produtivos.
- Induzir, por meio de políticas públicas, a desconcentração territorial da indústria e dos serviços de ponta, priorizando a geração de emprego e renda nas diferentes regiões.

- Estimular a melhoria e a ampliação da infra-estrutura das comunidades rurais e reforço às políticas agropecuárias condizentes com os objetivos da PNOT, em suas diferentes escalas.
- Priorizar os investimentos nas regiões menos desenvolvidas, como instrumento de redução das desigualdades regionais.
- Estimular o potencial do desenvolvimento econômico local.

Logísticas

- Construir mecanismos de coordenação intra governamental que incorporem os parâmetros definidos pela PNOT no planejamento e decisões de investimento em infra-estrutura.

Fundiário-territoriais

- Estabelecer critérios e prioridades de uso nos casos de conflitos de uso em Terras da União destinadas à Unidades de Conservação, projetos de assentamento do Incra, terras indígenas e terras arrecadadas.
- Priorizar o uso sustentável nas áreas florestadas e outros usos nas áreas já antropizadas.
- Criar sistema de gestão das terras do patrimônio fundiário da União na Amazônia, articulado ao Sistema de Proteção Ambiental da Amazônia (SIPAM) e ao Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) Promover a integração das ações do SIPAM/SIVAM na gestão das terras do patrimônio fundiário da União na Amazônia .
- Articular a rede urbana pela dinamização econômica das cidades de centralidade média.
- Criar instrumentos financeiros de apoio ao ordenamento territorial.

Ambientais

- Fortalecer a articulação institucional entre o MMA e os demais ministérios para criação das unidades de conservação.
- Compatibilizar a PNOT com critérios de ocupação nas zonas de amortecimento de áreas protegidas.

SIGLAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ABIPT	Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica
ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
ALL	America Latina Logistica SA
ANA	Agência Nacional de Águas
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
APA	Área de Proteção Ambiental
APL	Arranjo Produtivo Local
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BASA	Banco da Amazônia S.A.
BB	Banco do Brasil S.A.
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
C&T	Ciência e Tecnologia
CAP	Conselho de Autoridade Portuária
CAPES	Comissão de Aperfeiçoamento do Ensino Superior
CBF	Confederação Brasileira de Futebol
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CDS	Centro de Desenvolvimento Sustentável
CEF	Caixa Econômica Federal
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CEOT	Carta Européia de Ordenação do Território
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina

CF	Constituição Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONSAD	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNT	Confederação Nacional dos Transportes
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONVIVER	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido
COPEL	Companhia de Energia Elétrica do Paraná
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CUMN	Conjunto Urbano de Monumentos Nacionais
CVA	Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Energia Elétrica
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DEST	Departamento de Controle das Empresas Estatais
DNC	Departamento Nacional de Combustíveis
DNIT	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transporte
EC	Emenda Constitucional
EFC	Estrada de Ferro Carajás
EFVM	Estrada de Ferro Vitória a Minas
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto de Meio Ambiente
ESDP	<i>European Spatial Development Perspective</i> (Perspectiva do Desenvolvimento Espacial Europeu)
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCA	Ferrovia Centro Atlântica
FCO	Fundo Constitucional do Centro-Oeste
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FINAM	Fundo de Investimentos da Amazônia

FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FMI	Fundo Monetário Internacional
FLONA	Floresta Nacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE	Fundo Constitucional do Nordeste
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FNO	Fundo Constitucional do Norte
FNS	Ferrovia Norte-Sul
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNTEC	Fundo Tecnológico
FUNTTEL	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
GLP	Gás Liquefeito de Petróleo
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDT	Índice de Densidade Territorial
IES	Instituições de Ensino Superior
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pequenas Econômicas Aplicadas
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Arquitetônico Nacional
IR	Imposto de Renda
IUCN	The World Conservation Union (União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais)
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Leis Orçamentárias Anuais
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MI	Ministério da Integração Nacional
MinC	Ministério da Cultura
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MODERAGRO	Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais
MODERCARGA	Programa de Modernização da Frota de Caminhões
MODERFROTA	Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras
MODERINFRA	Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem
MODERMAQ	Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRG	Microrregião Geográfica
MP	Medida Provisória
MTur	Ministério do Turismo
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NOVO	Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres
PRONAGER	
NPK	adubo formado pela mistura de nitrogênio, fósforo e potássio
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OMPETRO	Municípios Produtores de Petróleo e Gás e limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos
ONG	Organização Não Governamental
OT	Ordenamento Territorial
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
OTM	Operador de Transporte Multimodal
PAIS	Programa de Apoio a Investimentos Sociais de Empresas
PARNA	Parque Nacional

PAS	Plano Amazônia Sustentável
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PDAM	Plano de Desenvolvimento Amazônico
PDRS	Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PER	<i>Pôles d'Excellence Rurale</i> (Pólos de Excelência Rural)
Petrobrás	Petróleo Brasileiro S. A
PGC	Programa Grande Carajás
PMAT	Programa de Modernização da Administração Tributária e de Gestão dos Setores Sociais Básicos
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Plano Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDU	Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPG-7	Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Grupo dos 7
PPP	Parceria Público-Privada
PPPP's	Planos, Políticas, Programas e Projetos
PRODEAGRO	Programa de Desenvolvimento do Agronegócio
PRODECER	Programa de Cooperação Nipo-brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado
PRODECOOP	Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária
PRODEFRUTA	Programa de Desenvolvimento da Fruticultura
PRODESPAR	Programa de Despoluição da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
PRODETUR/NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo / Nordeste
PROFARMA	Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica
PROFLORA	Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas
PROGEREN	Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de

	Geração de Emprego e Renda
PROMESO	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais
PROMOVER	Programa de Promoção e Inserção Econômica de sub-regiões
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais
PROSOFT	Programa para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de Software e Serviços Correlatos
PZEEAL	Programa Zoneamento Ecológico Econômico
QDD	Quadro Demonstrativo de Despesa
RBTGN	Rede Básica de Transporte de Gás Natural
REBIO	Reserva Biológica
RENAI	Rede Nacional de Informações sobre Investimentos
RESEX	Reserva Extrativista
RM	Região Metropolitana
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SAD/WEBGIS	Sistema de Apoio à Decisão com Informações Georreferenciadas para Internet
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SHUN	Sítio Histórico Urbano Nacional
SIAFI	Sistema de Administração Financeira do Governo Federal
SIEST	Sistema de Informações de Estatais
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerenciais
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SIPRA	Sistema de Informações de Projetos de Reforma
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPEVEA	Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência de Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus
SUS	Sistema Único de Saúde
TECON	Terminal de Container
TEN	<i>Trans-European Networks</i> (Redes Transeuropéias)
TEU	Twenty-foot Equivalent Units (unidade de medida equivalente a 20 pés)
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UC	Unidade de Conservação
EU	União Européia
UF	Unidade Federativa
UFCe	Universidade Federal do Ceará
UnB	Universidade de Brasília
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico
ZFM	Zona Franca de Manaus

BIBLIOGRAFIA

ANUÁRIO Exame 2004-2005 de infra-estrutura. Editora Abril. Novembro 2004.

ARAGÃO, A. S. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 509p. 2003.

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>. Acesso em: 11 dez. 2005

BECKER, B. K. **A Geografia e o Resgate da Geopolítica**, Revista Brasileira de Geografia, Ano 50, vol 2, IBGE, Rio de Janeiro. 1988.

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

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.

BRASIL. **Constituição 1988: Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 26/00 e Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Rede Nacional de Investimentos**. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2004.

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. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Patrimônio da União. **História: Origem das Terras Públicas e do Órgão**. Disponível em <<http://www.spu.planejamento.gov.br/conteudo/apresentacao/historia.htm>> Acesso em: 16 out. 2005

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portal de Serviços e Informações de Governo**. Disponível em <<http://www.redegoverno.gov.br>> Acesso em: 28 set. 2005

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **O desafio do planejamento governamental / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.** Brasília: MP, 2002. 86p.

BRASIL. Portal do Governo Brasileiro. **Relatório de 36 meses de Governo.** Brasília. 2005. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/noticias/publicacoes/publicac_teste/balanco_3anos.pdf> Acesso em: 03 mai. 2006.

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> Acesso em: 31 jan. 2006.

BRASIL. Presidência da República. Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **O Desafio do Desenvolvimento Sustentável. Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Brasília, 1991.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **Comentários sobre o Programa Avança Brasil.** 2003. Disponível em <http://bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=1381>. Acesso em: 04 fev. 2006.

BRUNET, ROBERT E THÉRY. **Les mots de la géographie.** Reclus - La Documentation française, 1992.

BUNGE , www.bunge.com

BUNGE BRASIL, www.bunge.com.br

CANADA. **Transport Canadá: Our story.** Disponível em: <http://www.tc.gc.ca/publications/ourstory/menu.htm> Acesso em 30/01/2006.

CANO, Wilson. **Questão Regional e Política Econômica Nacional.** In: PAINEL: DISTRIBUIÇÃO DE RENDA – REDUÇÃO DAS DISPARIDADES REGIONAIS. 2005. **Anais eletrônicos.** Disponível em <http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2005/governanca_2005_Painel_Distribuicao_Renda.pdf> Acesso em: 30 jan. 2006.

CARGILL BRASIL. Disponível em www.cargill.com.br

CARGILL FERTILIZANTES. Disponível em www.cargillfertilizantes.com.br

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

CASTRO, A. C. **Localização e Identificação das Empresas Processadoras de Soja, suas Áreas de Influência, Preços e Custos de Transportes Relacionados, Relatório Final,** CPDA/UFRJ, 95pp

CASTRO, A. C. & FONSECA, M. G. **A Dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.** 1995. 220p.

CASTRO; SOUZA. Editorial In: Sinopse de Investimento BNDES. n. 2, nov, 2005. Disponível em: http://www.bnDES.gov.br/conhecimento/sinopse_inv/SINV02.pdf. Acesso: 20/03/06.

CEDEPLAR. **Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro.** Relatório Final. 2004. 78p.

CEOT/CEMAT. **A Regional/Spatial Charter for Europe.** Estrasburgo: Conselho de França. 1983.

CLAVAL, Paul. **O território na transição da pós-modernidade.** Geographia, Ano 1, n. 2, 1999. p. 7-26.

CUNHA Jr. D. **Origem das Terras Públicas no Brasil.** Disponível em <<http://www.spu.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2005.

CVRD – 05/2005 – Logística. Malha Ferroviária. www.cvrd.com.br/logistica/sic

CVRD – 2004 – Relatório Anual

CVRD – 2005 – Informações sobre a CVRD. www.cvrd.com.br

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.

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

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 <<http://www.bnDES.gov.br/conhecimento/livro/plametas.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2005

DINERSTEIN, E.; OLSON, D.M.; GRAHAM, D.J.; WEBSTER, A.L.; PRIMM, S.A. **A conservation assessment of the terrestrial ecoregions of Latin America and the Caribbean**. The World Bank, Washington, DC, USA, 1995.

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> Acesso em 04 jul. 2005.

ECOPLAN. **Consultoria para avaliação do grau de concretização das oportunidades de investimento do portfólio do estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento**. Relatório Final – 3 volumes.

EGLER, C. A. **Mercosul: Um Território em Construção?** (no prelo, em Ciência e Cultura).

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.

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>

FERRÃO, J. **A Emergência de Estratégias Transnacionais de Ordenamento do Território na União Européia**. 2004. Mimeo.

FERREIRA, Anderson Soares. **Guia de instalação do FreeBSD**. EMBRAPA, Campinas, 2004.

FIGUEIREDO, A. H. **A divisão da floresta: uma reinterpretação do mapa político da Amazônia Brasileira**. Rio de Janeiro, - UFRJ, 305p. 1998. (tese de doutorado).

FONTES, Ângela et. al. **Perspectivas de Expansão das Microfinanças no Brasil: Marco Legal, Capitalização e Tecnologia**. IBAM. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: www.desenvolvimentolocal.org.br/imagens/mapeamento/ PDL198.pdf Acesso realizado em: 12/03/2006

FOUCAULT, M. **A Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro. Graal. 1978.

GOEBEL, D. **A Competitividade Externa e a Logística Doméstica**. Curso de Especialização em Comércio Exterior da UFRJ. 2003.

GRAF, Ana Cláudia Bento e LEUZINGER, Márcia Dieguez. A autonomia municipal e a repartição constitucional de competências em matéria ambiental In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de(org.), **Temas de direito ambiental e urbanístico**, São Paulo, Max Limonad, 1998. p.53

HABERMAS, J. "Da lógica dos problemas de legitimação". In: HABERMAS, J. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro. 1980. pp.121-179.

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

HORTA, Raul Machado *apud*, Paulo Bonavides **Teoria do Estado**, 3^aed., São Paulo, Malheiros, 1995, p.78.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte, 1964, p. 49.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa** 1.0.5^a Edição, 2004.

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

IICA/MI. **Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento do Território**, Brasília. 2005.

JAYME, Jr., F.G. & CROCCO, M. **Projeto diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro. Relatório avaliação das condições de financiamento de políticas regionais**. Belo Horizonte:CEDEPLAR. 2005. 58p.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Meio ambiente, propriedade e repartição constitucional de competências**. Rio de Janeiro, Esplanada, 2002, p.126.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17^a ed., São Paulo, Malheiros, 2004.

MELLO, Neli Aparecida. **Políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira: conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento.** 1970 – 2000. Tese de doutorado. Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, 2002.

NONNENBERG, M.J. B E MENDONÇA, M.: **Determinantes dos investimentos diretos externos em países em desenvolvimento.** Texto para discussão 1016. IPEA, Rio de Janeiro, 2004.

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)

OECD. **Territorial Reviews Itália.** Organization for Economic Co-operation and Development. 2001. 204 p.

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

OLIVEIRA, E. **A Descentralização da Saúde.** Tese de Doutorado, Escola de Saúde Pública, Fiocruz. 2005.

PEREIRA, R. **Empresas criam logística própria, O Estado de São Paulo,** <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=171689>

PETROBRAS - 2004 – <http://www2.petrobras.com.br>

PINTO, Marco Aurélio Cabral. **O BNDES e o Sonho do Desenvolvimento: 30 Anos de Publicação do II PND** In: **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. Acesso em: 27 mar. 2006

PORCHMANN, Marcio, ANTORIM Ricardo et alii. **Atlas da Exclusão Social** .3 tomos. Cortez Editora. 2003 e 2004.

PRICE WATERHOUSE COOPERS. **Laudo de Avaliação Econômica da Bunge Brasil**, maio de 2004, 205 pp.

PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo.** Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995, 167p. 1995.

PUGLIESE, R. G. **O patrimônio imobiliário da União e o ordenamento jurídico.** Disponível em <<http://www.spu.planejamento.gov.br>> Acesso em: 16 de outubro de 2005.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993. (Série Temas, v. 29, Geografia e política).

RENAI (2004/2) – Rede Nacional de Informações sobre o Investimento. **Projetos de Investimentos: 2º semestre 2004.** Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC/SDP.

RENAI (2004/1). **Rede Nacional de Informações sobre o Investimento.** Projetos de Investimentos: 1º semestre 2004. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC/SDP.

ROCHEFORT, Michel. Cidades e organização do espaço no Brasil in **A regionalização do espaço no Brasil.** 1971

RODRIGUES, CARDOSO, CRUZ. **A volta do crescimento como sinalizado pelos anúncios de investimentos em 2004.** Disponível em: <http://sistemasweb.desenvolvimento.gov.br/investimentoweb/arquivos/invAnuBndes.pdf> Acesso em: 18/03/06.

RODRIGUES, D.A.: **Os investimentos no Brasil nos anos 90: cenários setorial e regional.** Revista Bndes, Rio de Janeiro, v.7, n 13, p.107-136. jun.2000.

RODRIGUES; CARDOSO. **Os anúncios de investimento em 2003.** Sinopse Econômica 133, março 2004. Disponível: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/estudos/anuncios.pdf> Acesso em: 18/03/06.

SACK, R. D. **Human Territoriality: Its Theory and History.** London: Cambridge U. Press. 1986.

SANTOS, M. **O espaço dividido.** 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 2001.

SANTOS, Milton e SILVEIRA Maria Laura. **Brasil: Território e sociedade no limiar do século XXI.** Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SANTOS, Milton. "O retorno do território." In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: HUCITEC/ANPUR. 1994. p. 15-20.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo, Hucitec, 1996, 2 ed.

SOUZA, Adáuto de Oliveira, Diretrizes da política regional: o caso do programa governamental "Avança Brasil" In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO LOCAL. **Anais eletrônicos**. Universidade Católica Dom Bosco. Campo Grande. 2003. Disponível em <<http://www.ucdb.br/coloquio/arquivos/adauto.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2006.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas - papel do orçamento participativo In: **Revista São Paulo Perspectiva**. vol.15 n°.4 São Paulo out./dec. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392001000400010&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 27 mar. 2006.

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

THERY, Hervé; MELLO, Neli Aparecida. **Atlas do Brasil: desigualdades e dinâmicas do território**. São Paulo, Edusp, 2005a.

TRANSPETRO. **A Empresa de Transporte do Sistema Petrobrás**. 2004.
<http://www.transpetrobras.com.br>

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

ZACKSESKI, N. F. & RODRIGUES, M.L.O.F. **Uma aproximação à atual política regional no Brasil**. Brasília:IPEA. 1999. 32p. (Texto para Discussão n° 694)

Apêndice A

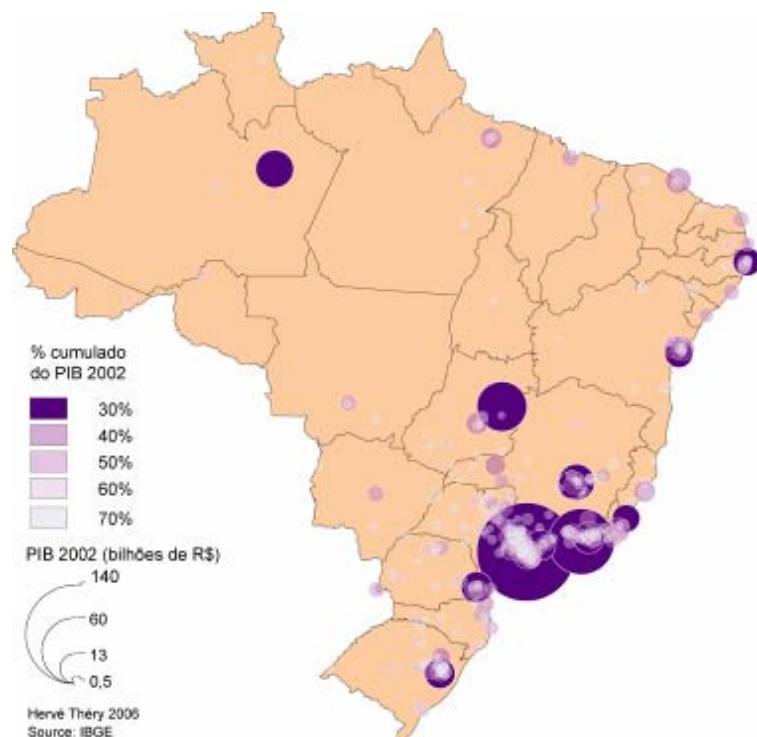
CADERNO DE FIGURAS

(Cartogramas, figuras e gráficos)

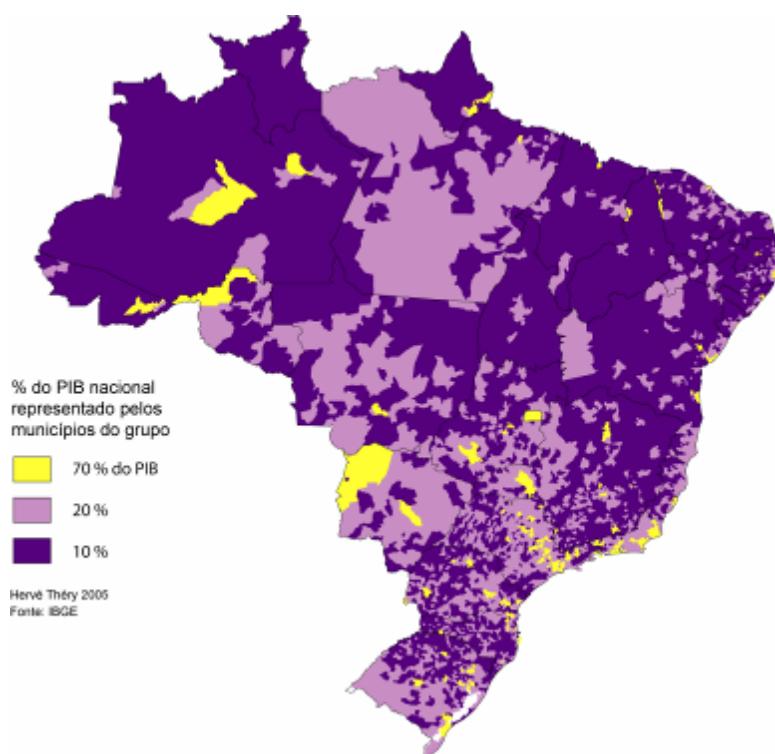
Lista de Figuras

Cartograma 1- A concentração do PIB	214
Cartograma 2 - O Brasil “útil” e o resto.....	214
Cartograma 3- Pobreza e dependência.....	215
Cartograma 4 - Índice de exclusão.....	215
Cartograma 5 - IDH e ricos.....	216
Cartograma 6 - O quinhão dos mais pobres.....	216
Cartograma 7- Índice municipal de desenvolvimento humano	216
Cartograma 8 - Evolução do IDH	217
Cartograma 9 - Evoluções do IDH.....	218
Cartograma 10 - Densidade de população	218
Cartograma 11 - Crescimento populacional dos estados	219
Cartograma 12- Variação da população de 1970 a 2000	220
Cartograma 13 -População em 2000 dos municípios criados desde 1970.....	220
Cartograma 14 - Perdas de população entre 1970 e 2000.....	221
Cartograma 15 - Variação da densidade de população entre 1970 e 2000	221
Cartograma 16 -Uso do solo	222
Cartograma 17 - O avanço das madeireiras na Amazônia	223
Cartograma 18 - Deslocamento da produção de soja, 1977-2004	224
Cartograma 19 - Deslocamentos do café, do milho e do arroz.....	225
Cartograma 20 - Bovinos em 1977 e 2001	223
Cartograma 21 - Regressão linear: bovinos 1977 e 2003	226
Cartograma 22 - Marcadores da frente pioneira	227
Cartograma 23 - Unidades locais fundadas antes de 1969.....	227
Cartograma 24 - Unidades locais fundadas depois de 1995	228
Cartograma 25 -Crescimento das capitais 1872-2000	228
Cartograma 26 - Limites de influência das cidades em 1971	229
Cartograma 27 - Limites de influência das cidades em 1993	229
Cartograma 28 - Número e título dos pesquisadores	230
Cartograma 29 - Mestrados e doutorados	230

Cartograma 30 - Rodovias e densidade de população	231
Cartograma 31 - Redes de informação.....	232
Cartograma 32 - Energia e densidade de população	233
Cartograma 33 - Motores do desenvolvimento.....	234
Cartograma 34 - Pólos turísticos	235
Cartograma 35 - Pólos agropecuários	235
Cartograma 36 - Limites e ameaças	235
Cartograma 37 - Ecossistemas e Sistema Nacional de Unidades de Conservação	236
Cartograma 38 -Terras legalmente protegidas	237
Cartograma 39 - Áreas de Conservação Ambiental: todas categorias.....	243
Cartograma 40 - Áreas protegidas federais no Brasil - Fonte: IBGE, Ibama.....	243
Cartograma 41 - Terras Indígenas.....	244
Cartograma 42 – Terras Indígenas e densidade de povoamento	244
Cartograma 43 – Terras Arrecadadas pelo Incra	245
Cartograma 44 – Conflitos Territoriais - conservação ambiental e infra-estrutura	245
Cartograma 45 - Conexões ferroviárias, rodoviárias e aeroviárias no Cone Sul	246
Cartograma 46 – Atuação da Petrobras na América do Sul.....	247
 Gráfico 1 - Natalidade e mortalidade	219
Gráfico 2 - Bovinos, suíños e humanos	226
Gráfico 3 - Oferta Interna de Energia (10^6 tep)	247
 Figura 1 - Ecossistemas, unidades de conservação e vetores, um modelo	238
Figura 2 - Resolução de conflitos decorrentes da escassez de água doce.....	238
Figura 3 - Desenvolvimento sustentável da Amazônia.....	239
Figura 4 - Cenários ambientais	239
Figura 5 - Expansão do agronegócio.....	240
Figura 6 - Redução da concentração industrial.....	240
Figura 7 - Alteração na matriz brasileira de combustível	240
Figura 8 - Alteração na matriz de transporte de cargas.....	240
Figura 9 - Inclusão digital	241
Figura 10 - Redução das desigualdades regionais	241
Figura 11 - Valorização da diversidade cultural	241
Figura 12 - Reordenamento do território	242
Figura 13 - Cenários territoriais	242

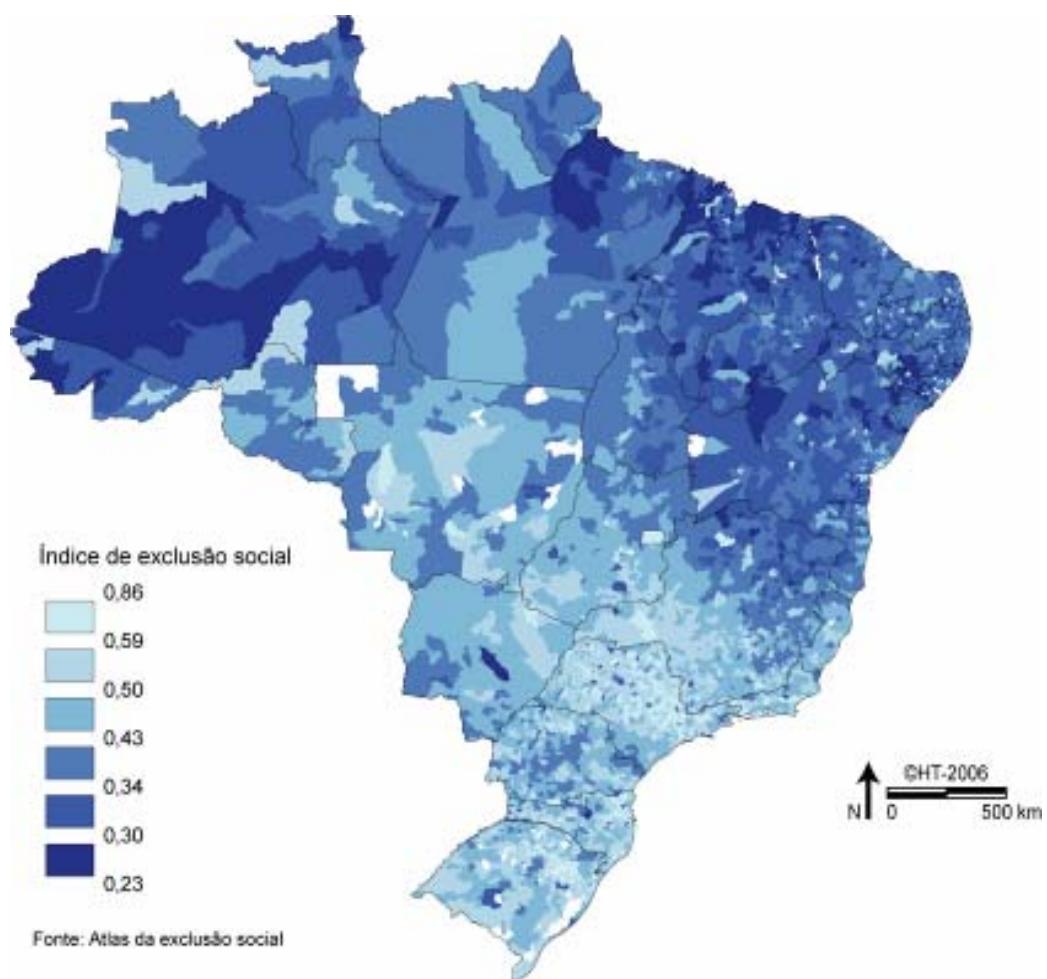
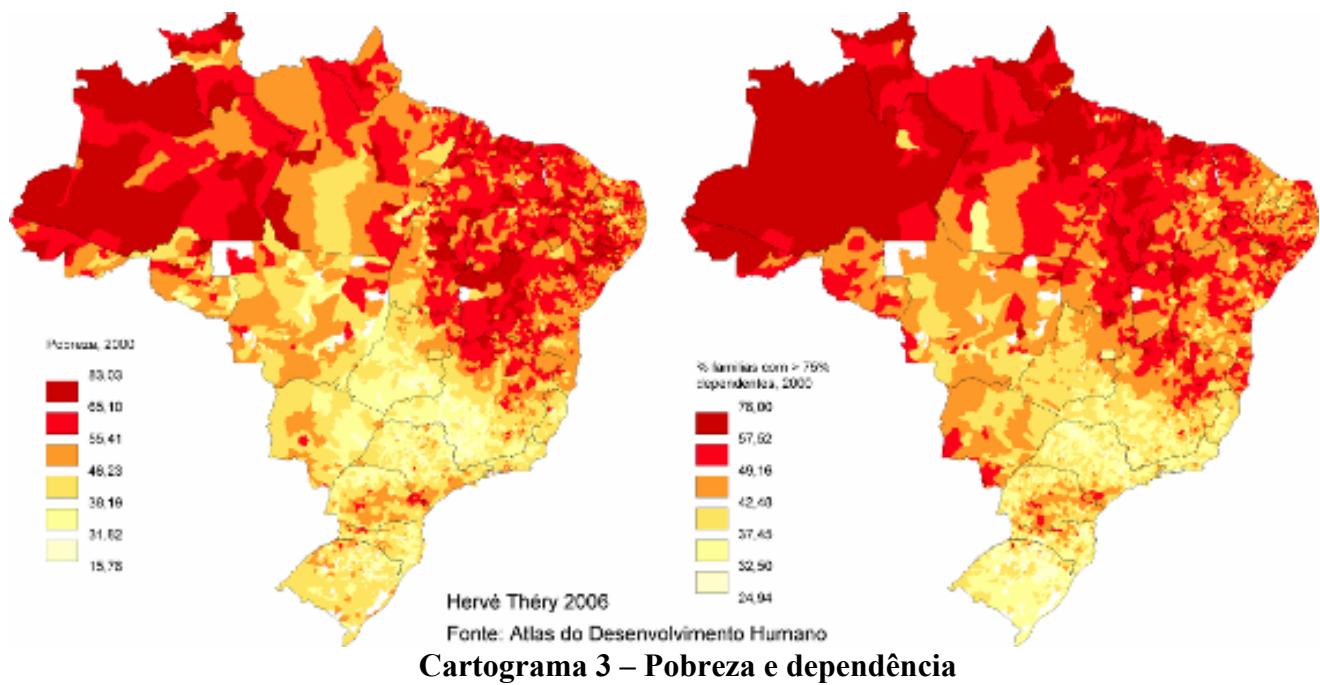


Cartograma 1 – A concentração do PIB

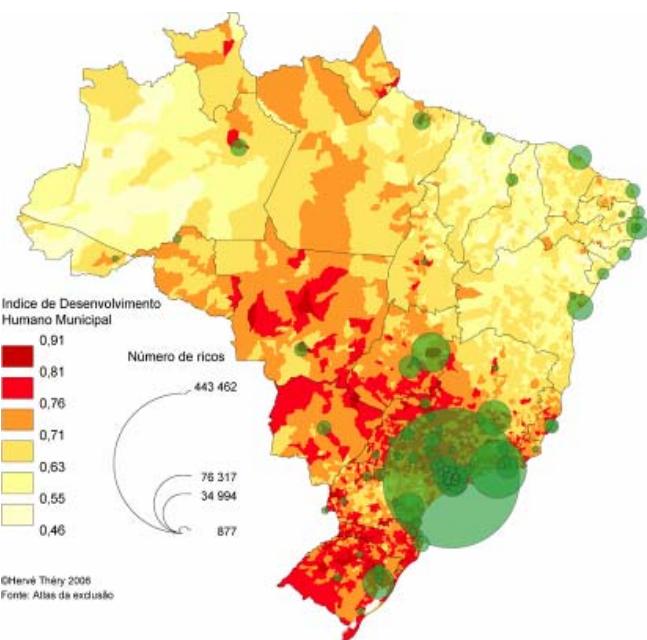


Cartograma 2 – O Brasil ‘útil’ e o resto⁴⁰

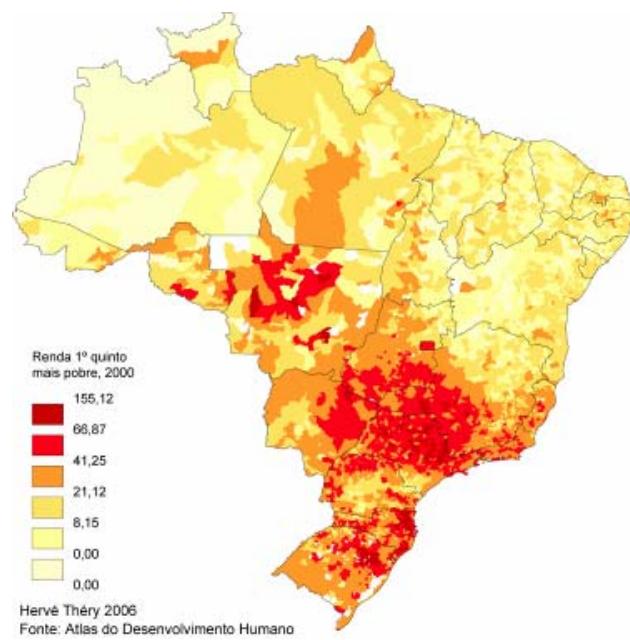
⁴⁰ Conforme já referido no primeiro parágrafo do item 2.1, o Brasil ‘útil’ é o que concentra a população, as atividades econômicas, a riqueza e as iniciativas, sendo o ‘resto’, o Brasil esparsamente povoado, pobre e dominado.



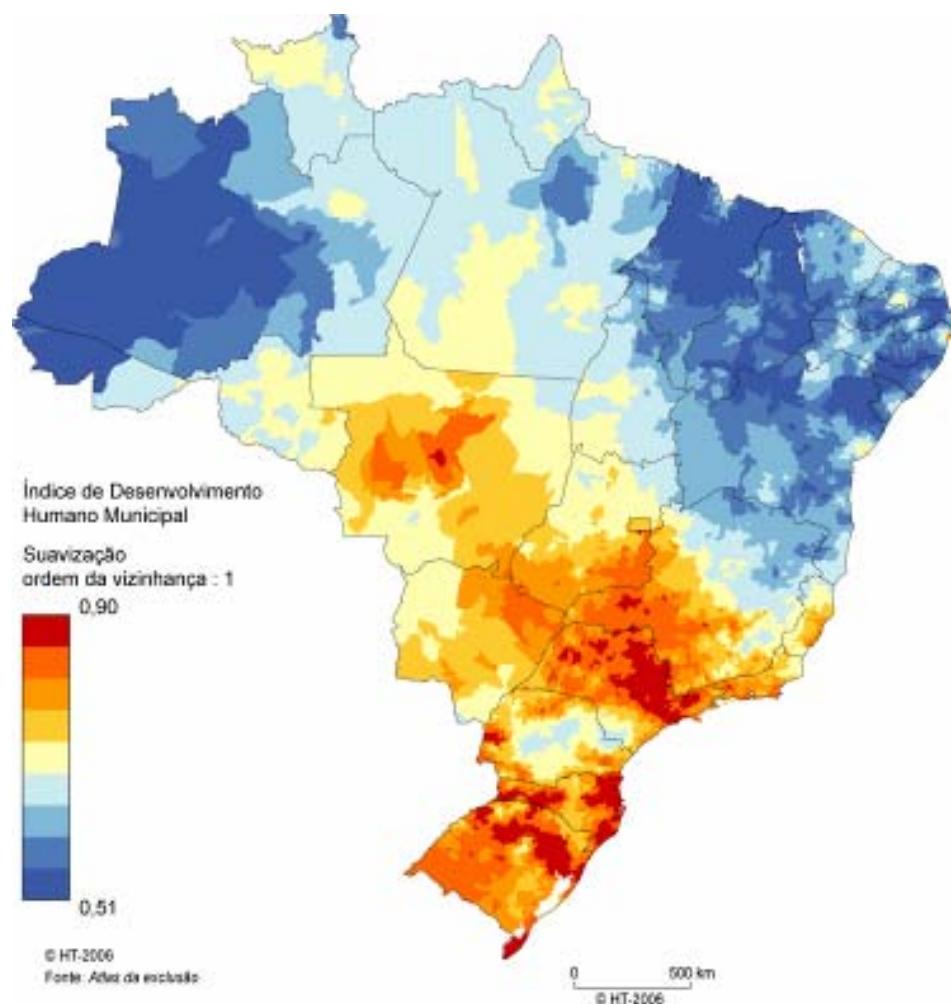
Cartograma 4 – Índice de exclusão



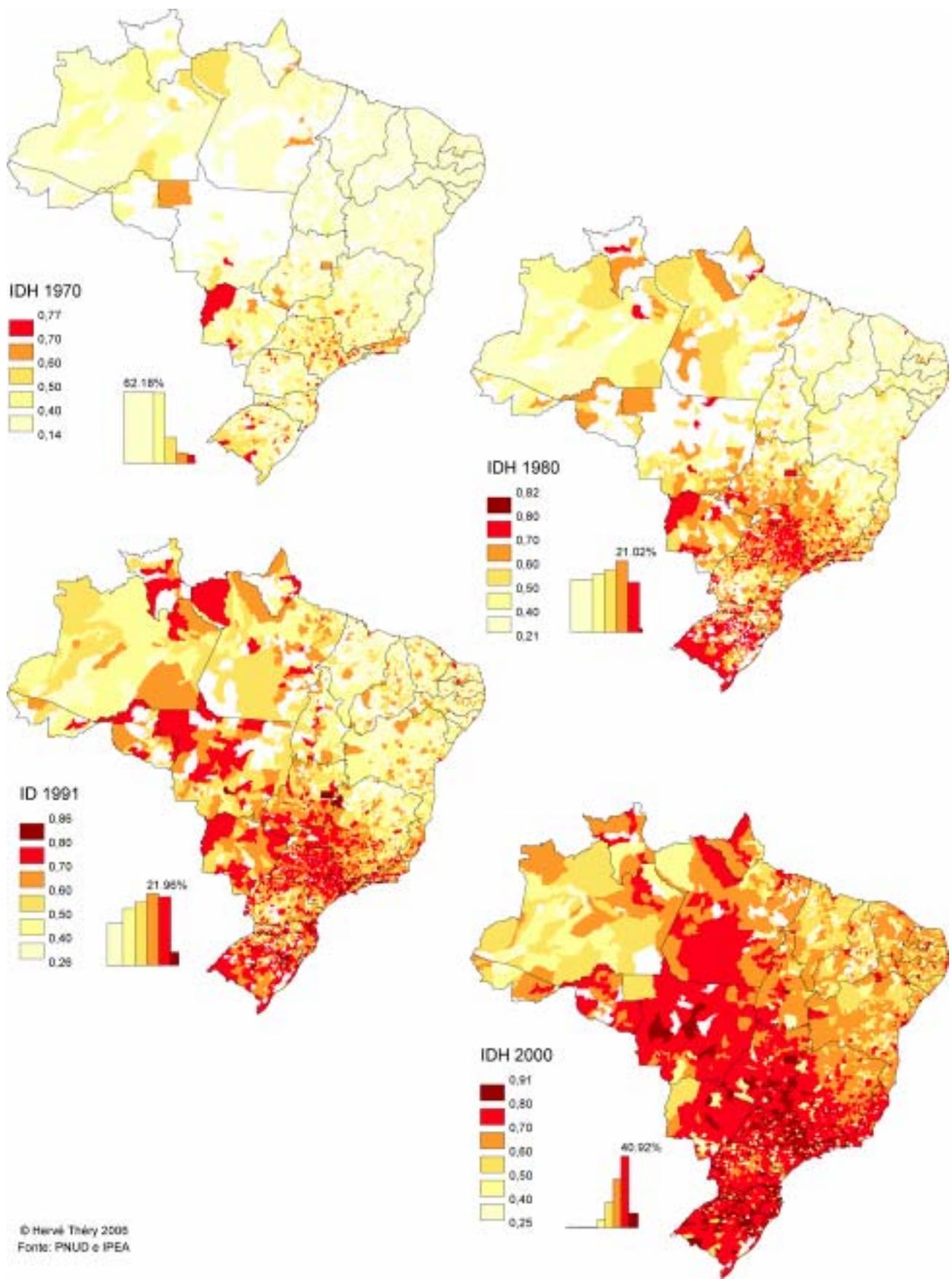
Cartograma 5 – IDH e ricos



Cartograma 6 – O quinhão dos mais pobres

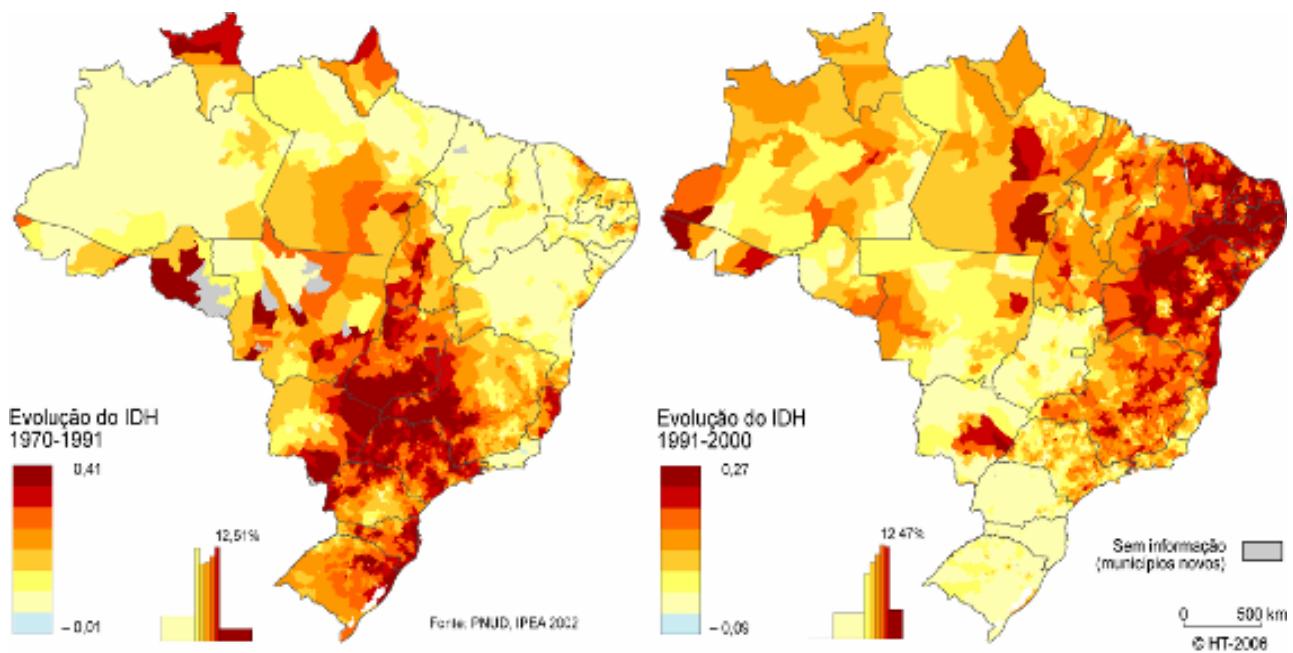


Cartograma 7 – Índice municipal de desenvolvimento humano

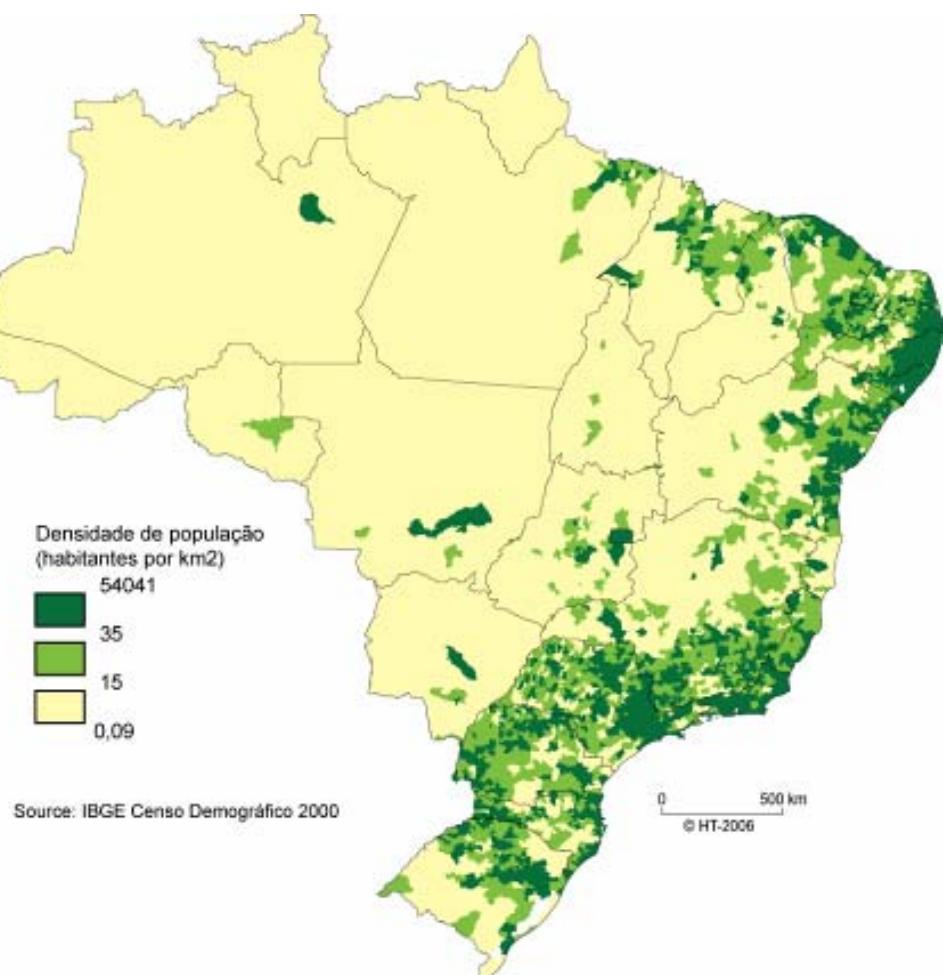


© Hervé Théry 2005
Fonte: PNUD e IPEA

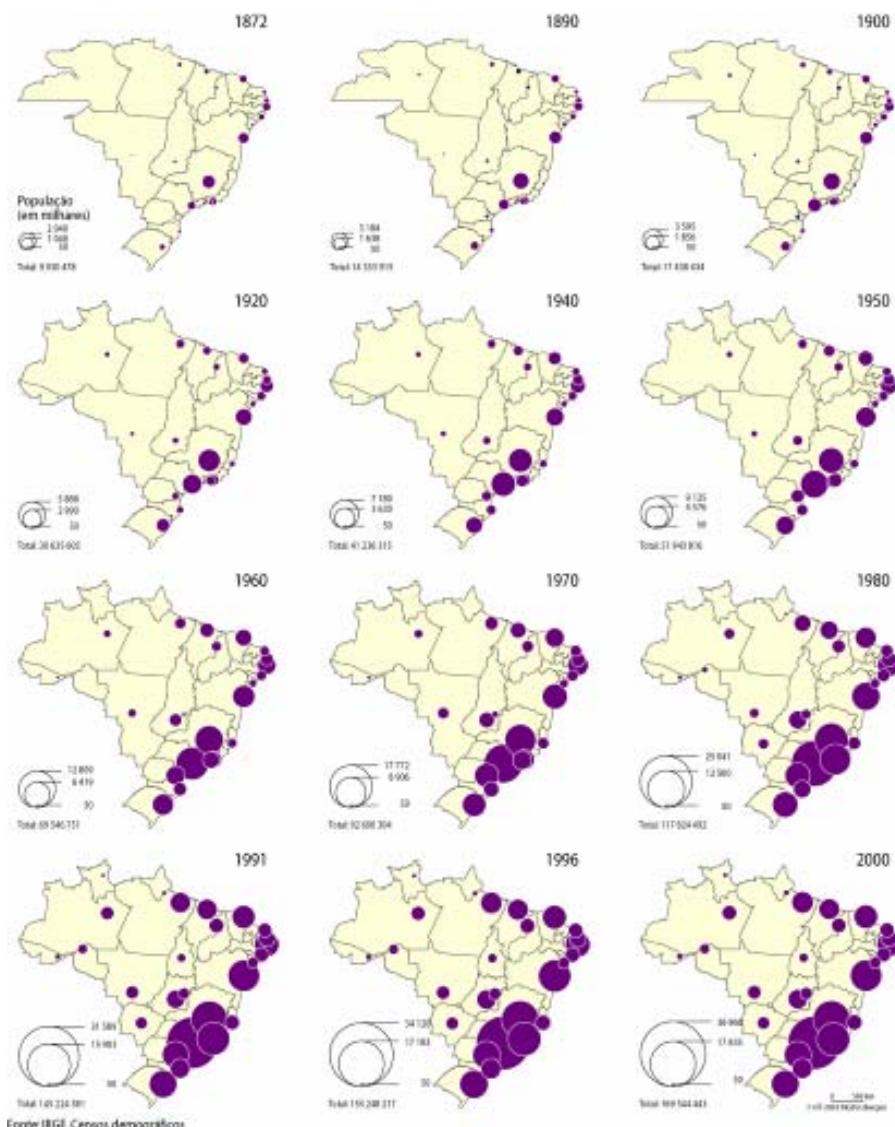
Cartograma 8 – Evolução do IDH



Cartograma 9 – Evoluções do IDH

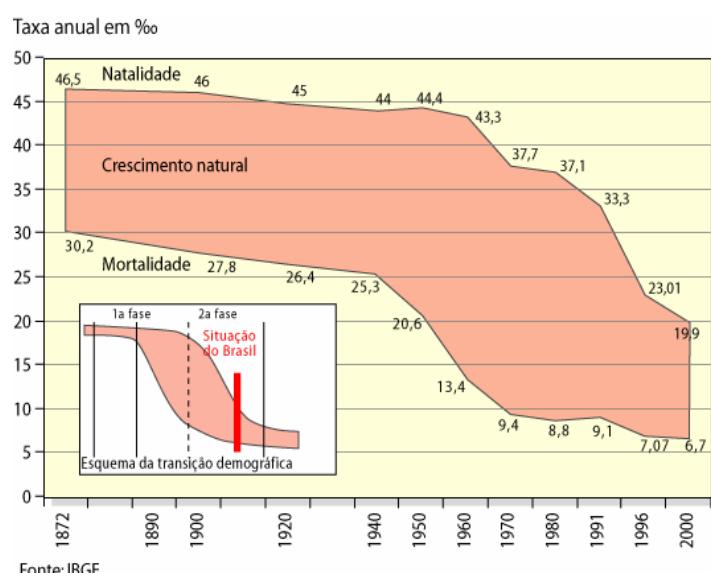


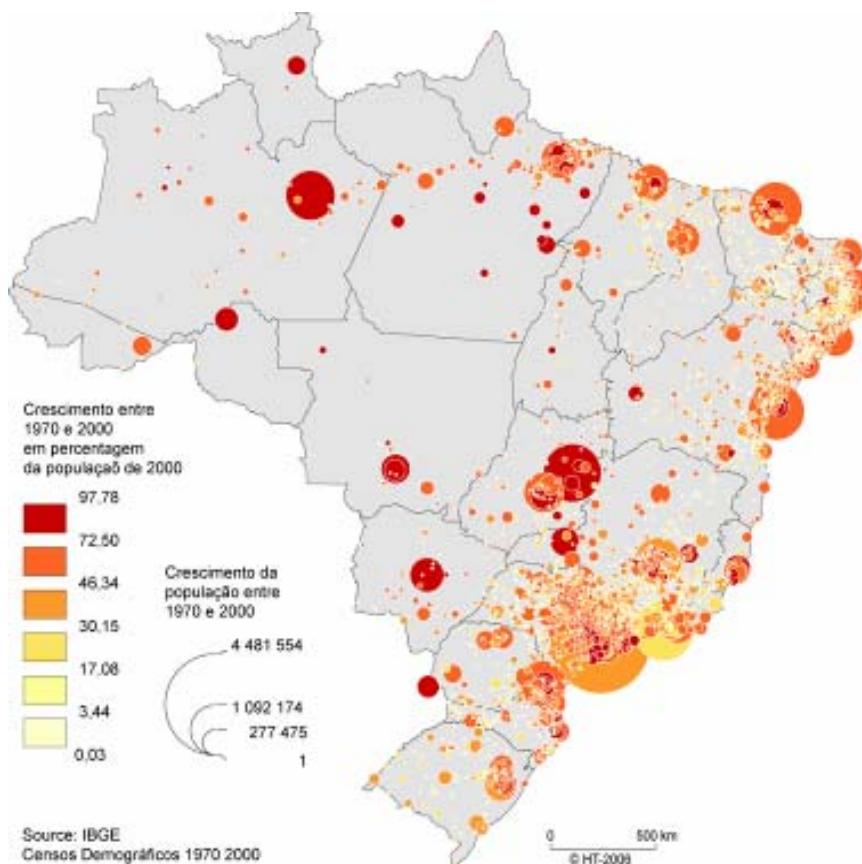
Cartograma 10 – Densidade de população



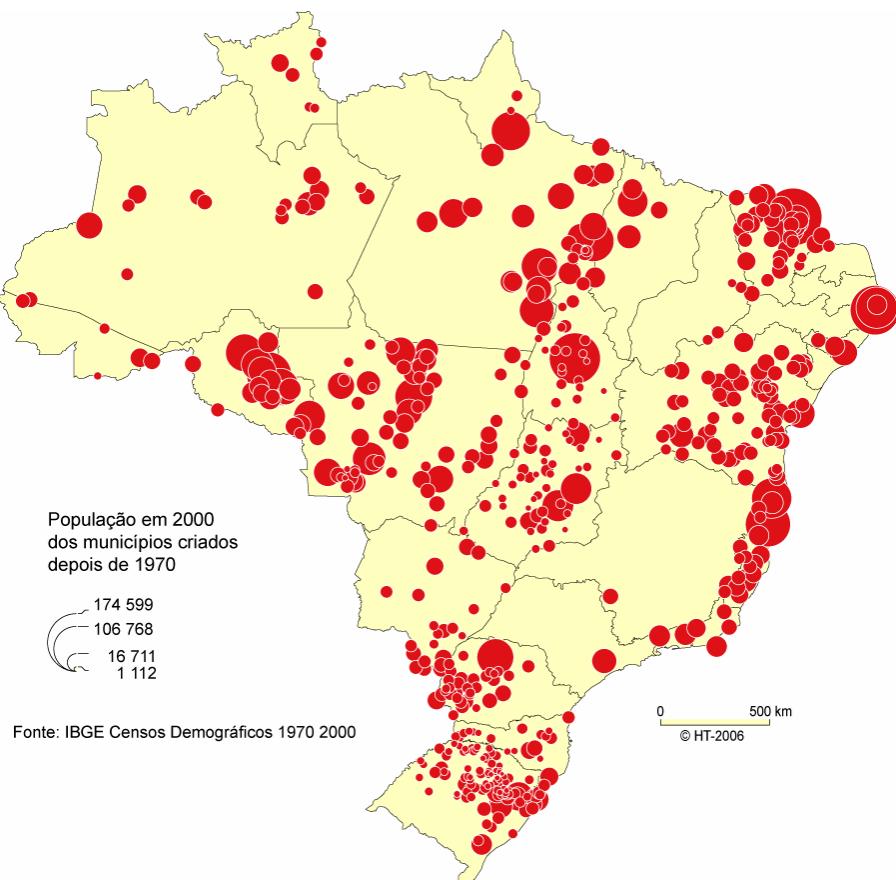
Cartograma 11 – Crescimento populacional dos estados

Gráfico 1 – Natalidade e mortalidade

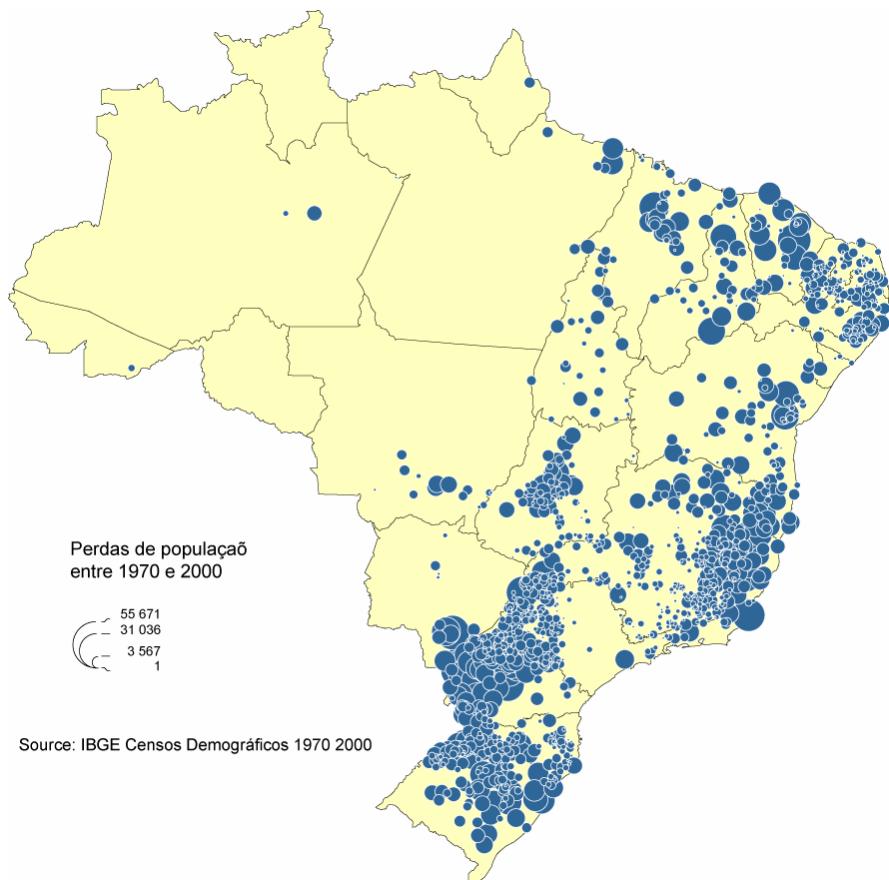




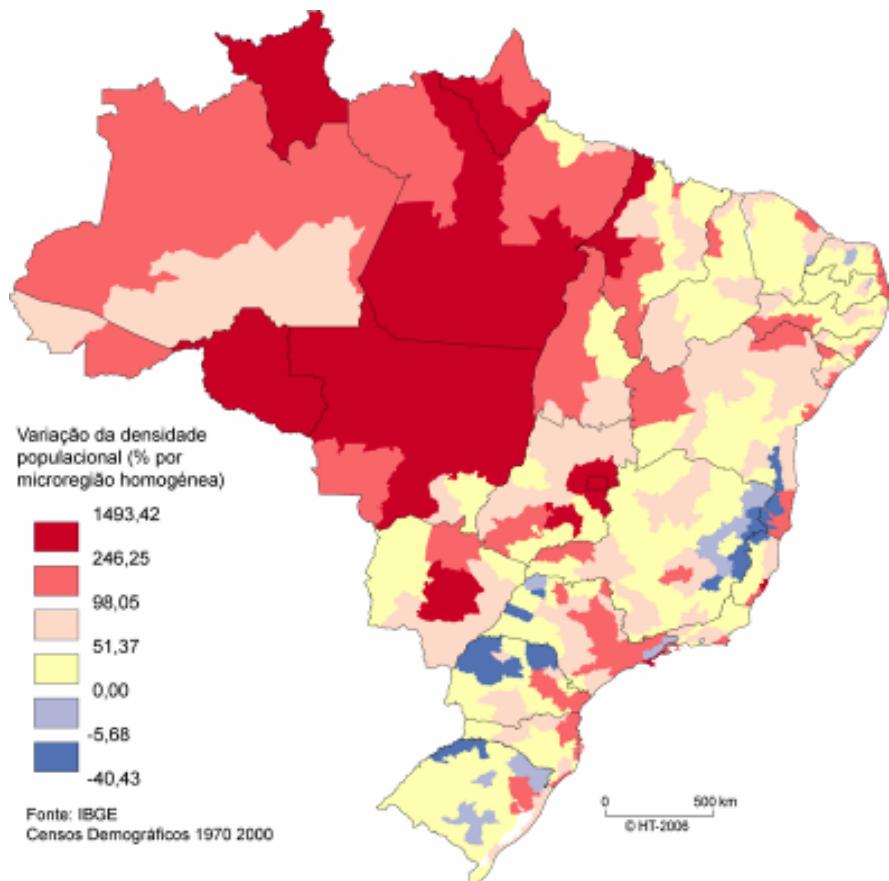
Cartograma 12 – Variação da população de 1970 a 2000



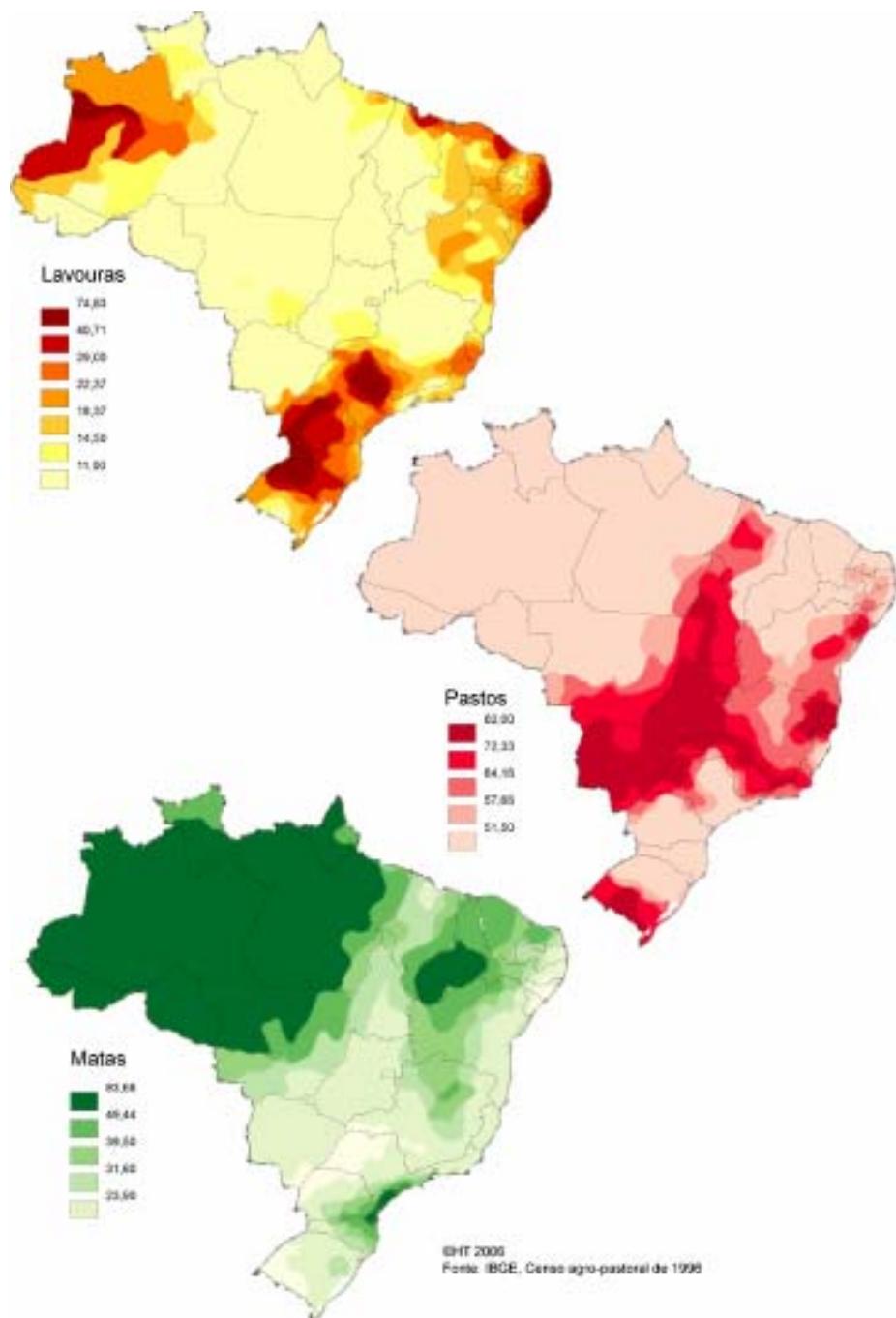
Cartograma 13 – População em 2000 dos municípios criados desde 1970



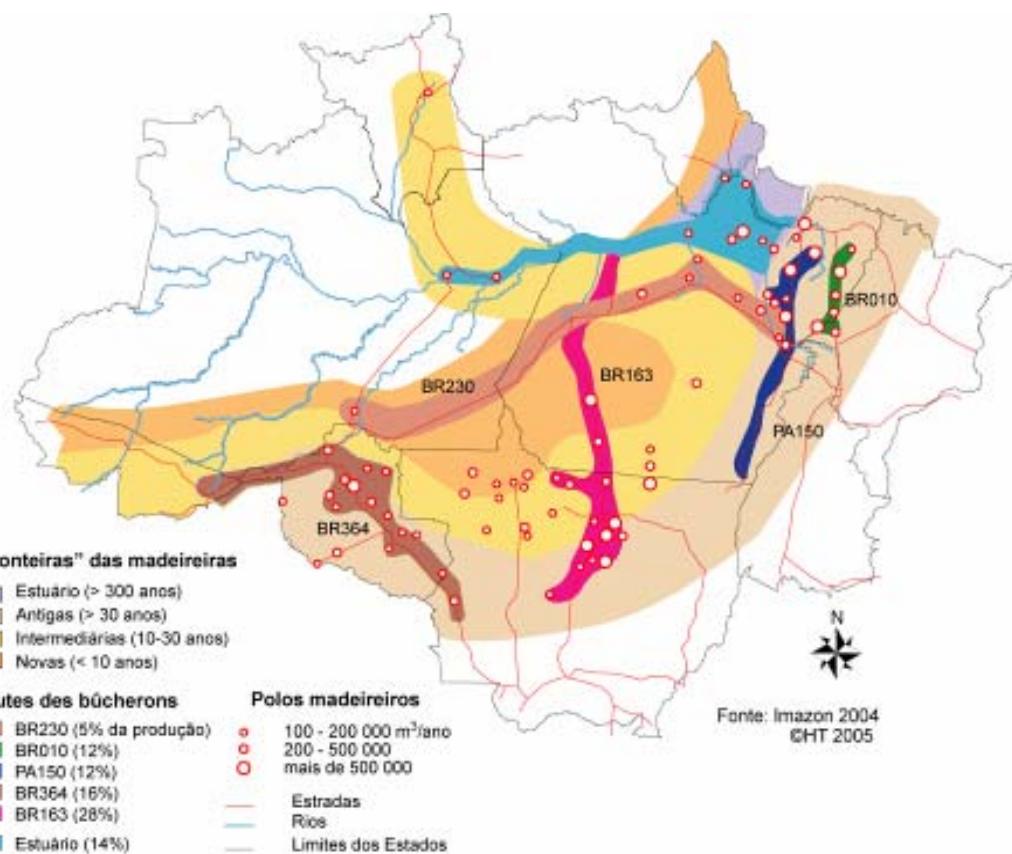
Cartograma 14 – Perdas de população entre 1970 e 2000



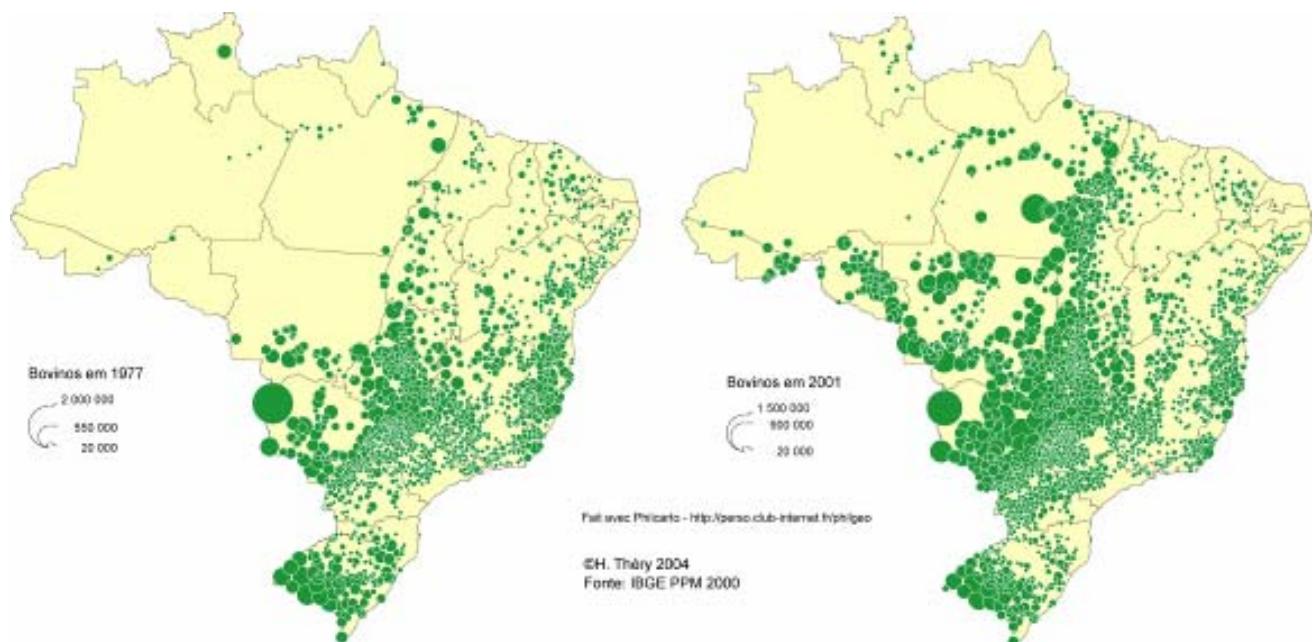
Cartograma 15 – Variação da densidade de população entre 1970 e 2000



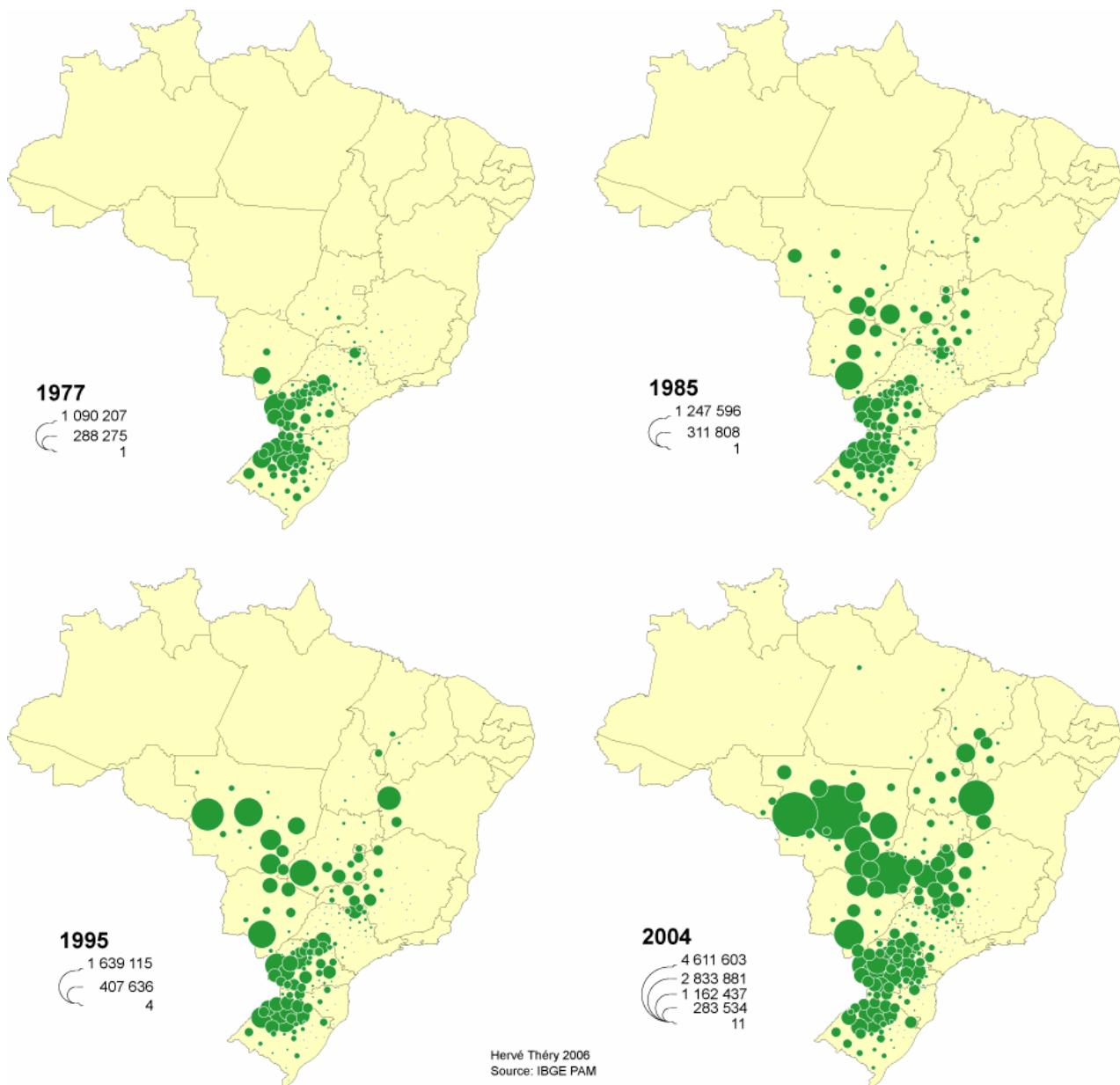
Cartograma 16 – Uso do solo



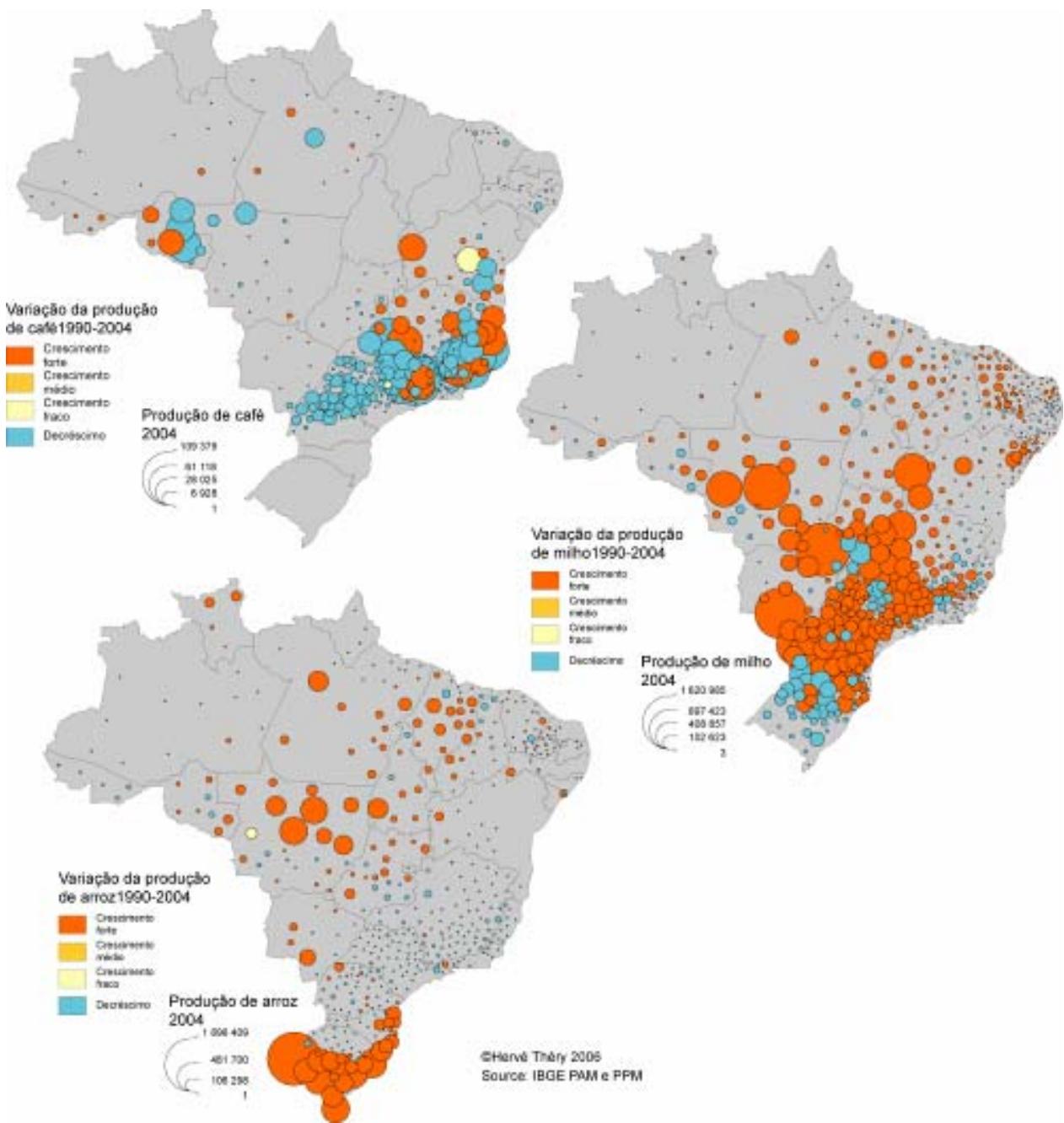
Cartograma 17 – O avanço das madeireiras na Amazônia



Cartograma 18 – Bovinos em 1977 e 2001

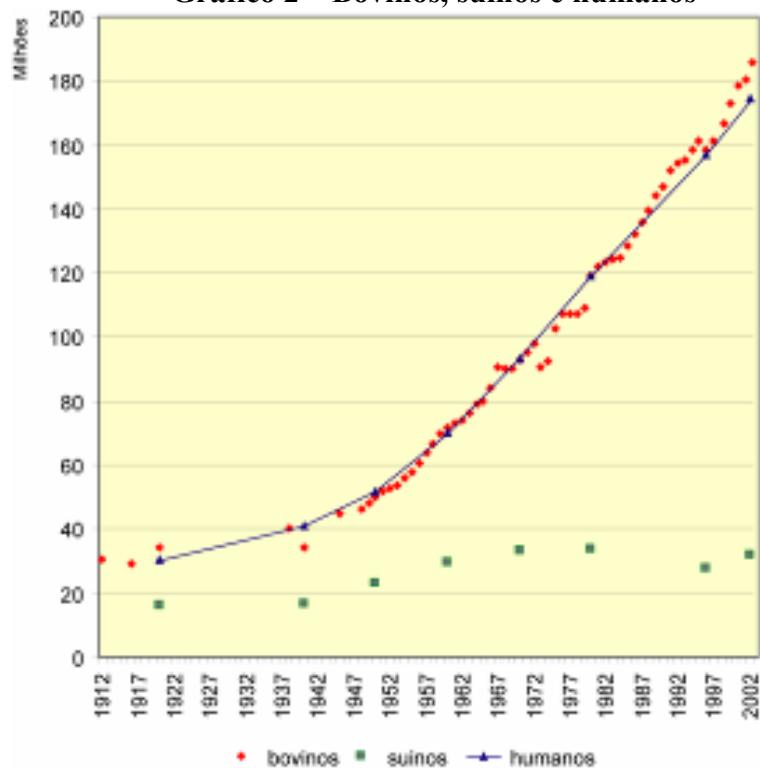


Cartograma 19 – Deslocamento da produção de soja, 1977-2004

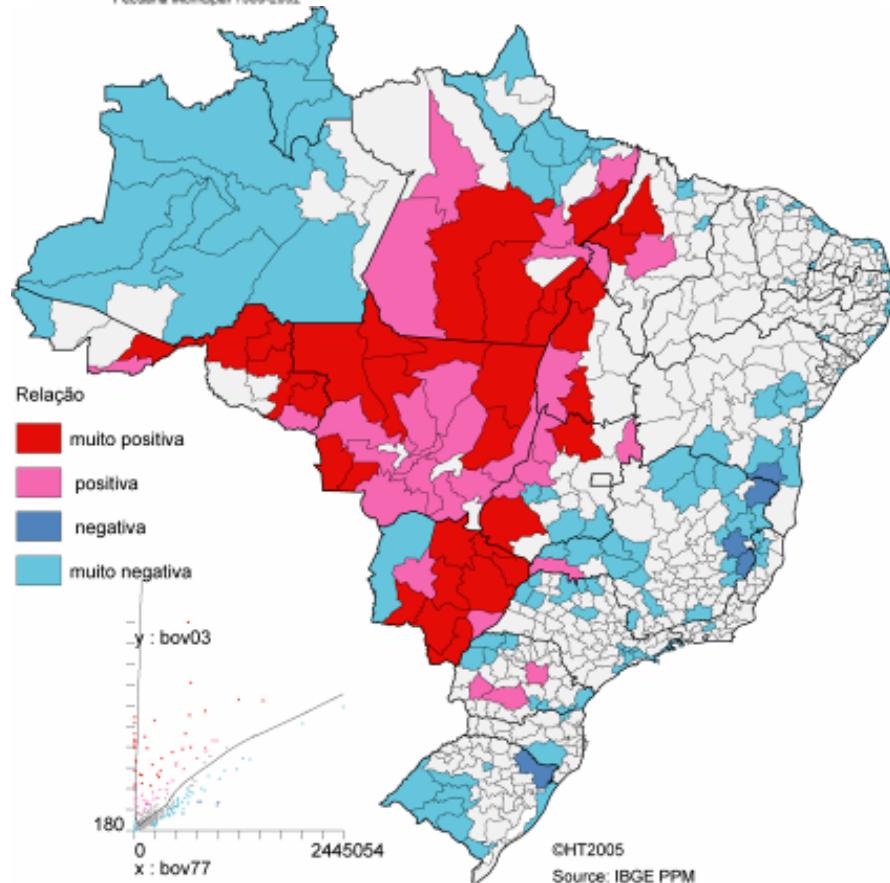


Cartograma 20 – Deslocamentos do café, do milho e do arroz

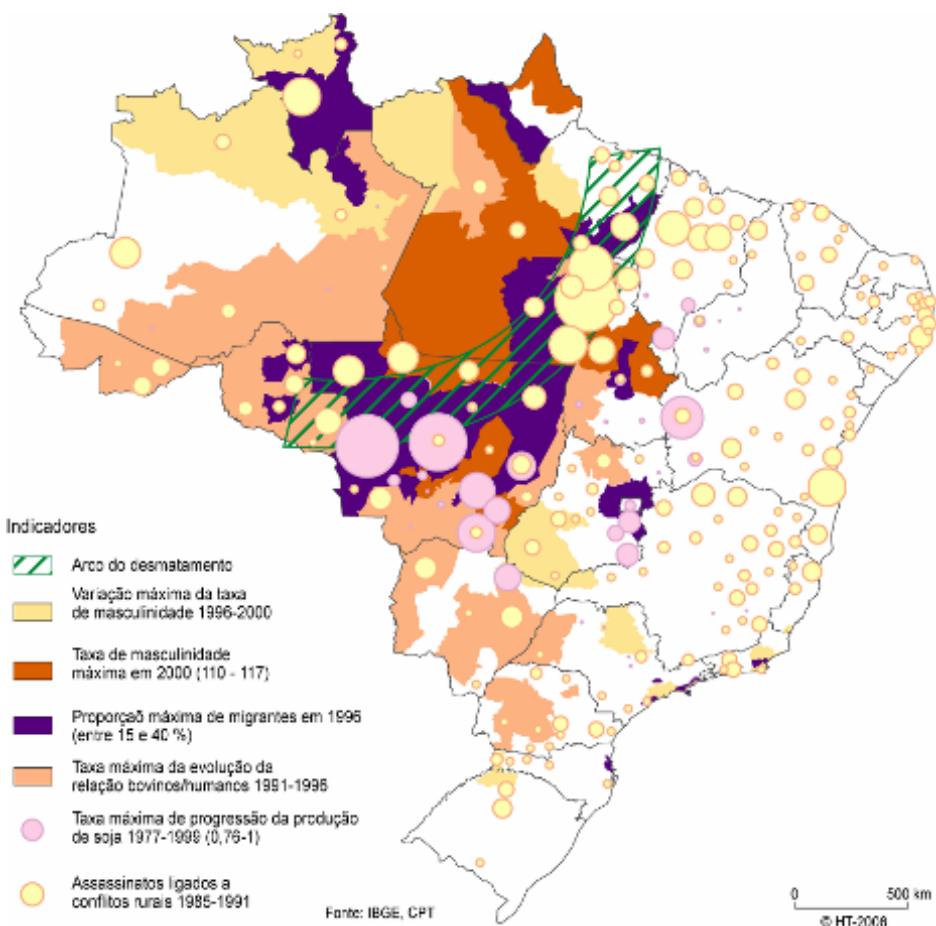
Gráfico 2 – Bovinos, suínos e humanos



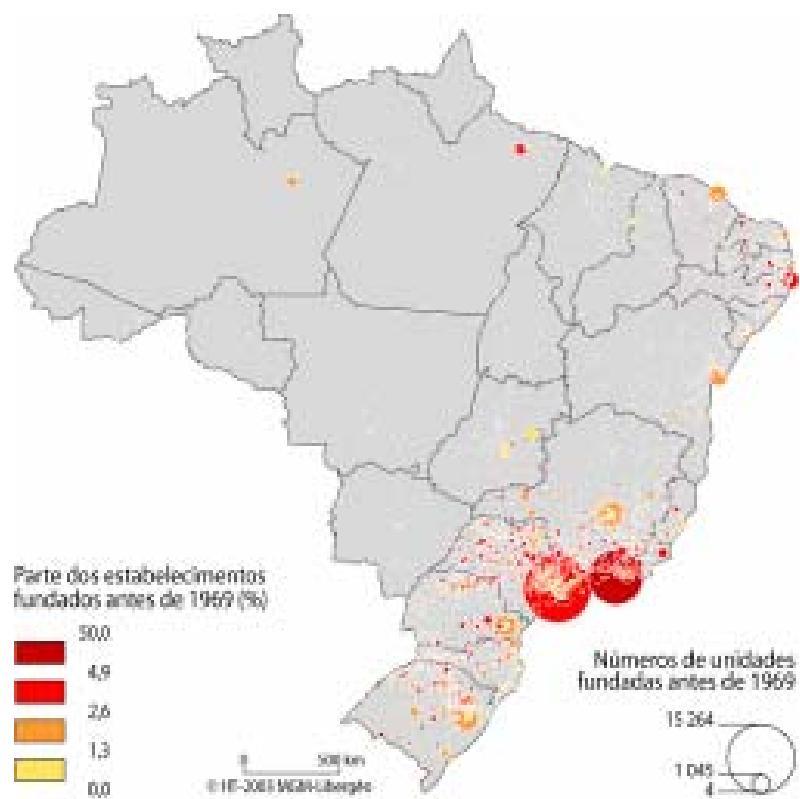
Fontes — População: IBGE, Censos Demográficos, Animais: 1820-1988, IBGE, Estatísticas Históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1950 a 1988, 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas, Rio de Janeiro: IBGE, 1990, 1988-2002/IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Agropecuária, Pesquisa da Pecuária Municipal 1988-2002



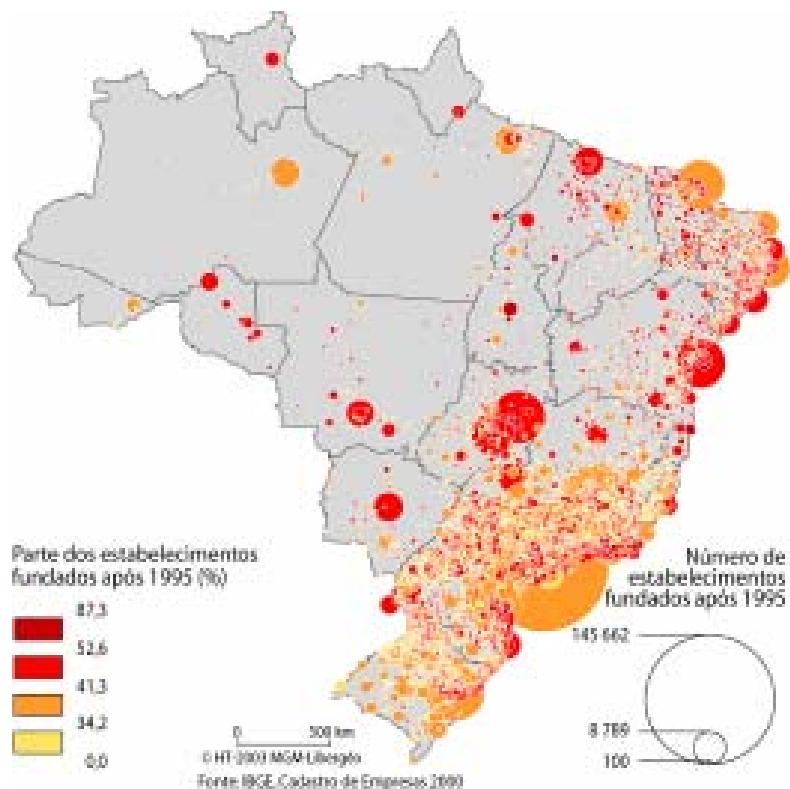
Cartograma 21 – Regressão linear: bovinos 1977 e 2003



Cartograma 22 – Marcadores da frente pioneira

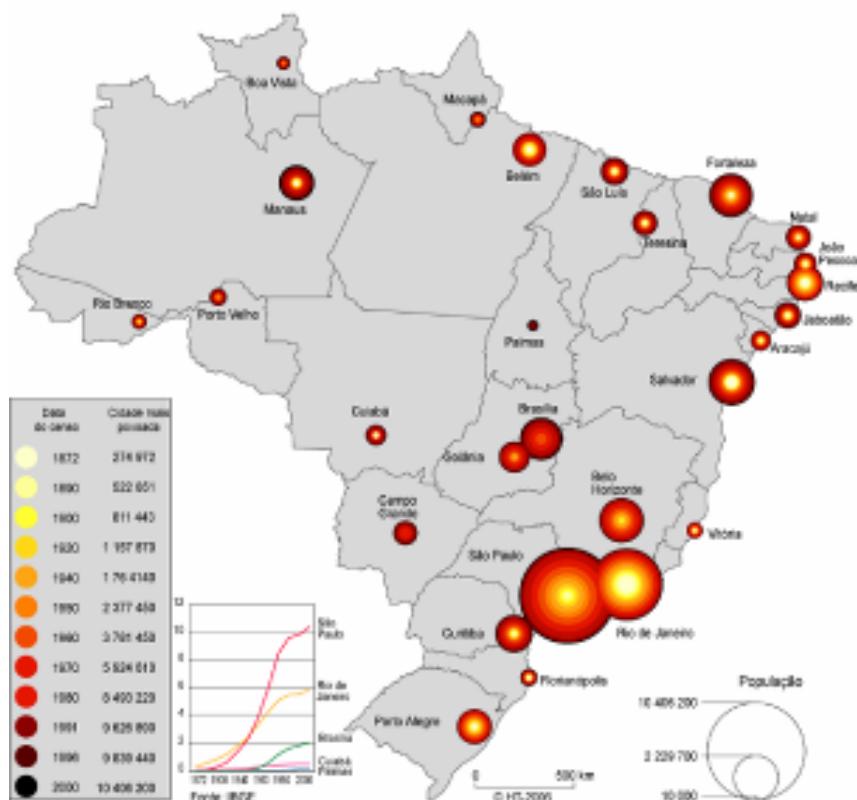


Cartograma 23 – Unidades locais fundadas antes de 1969

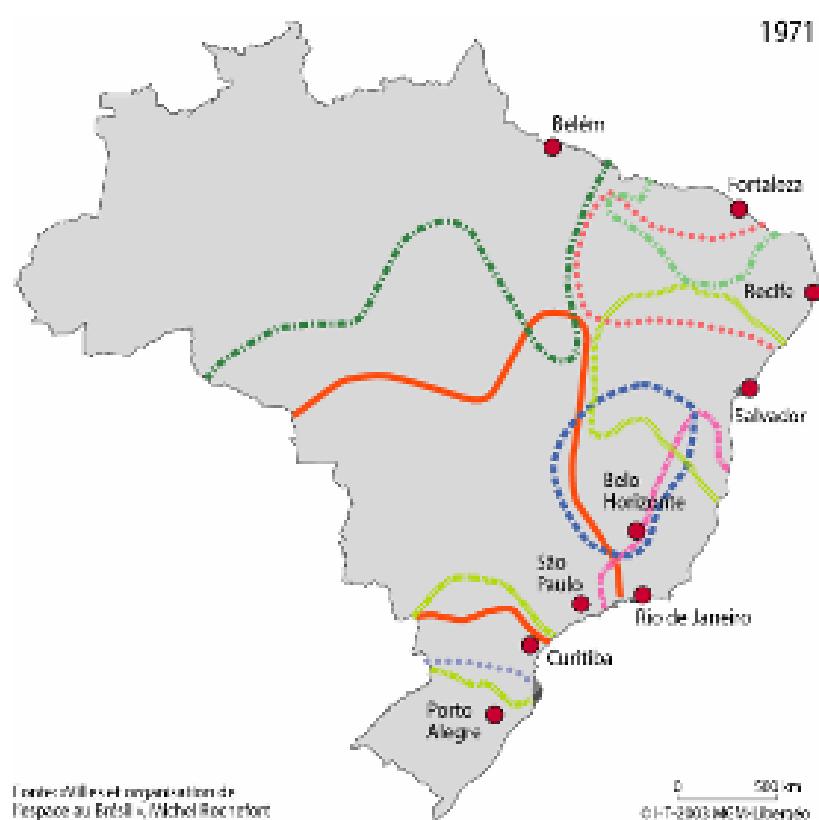


Cartograma 24 – Unidades locais fundadas depois de 1995

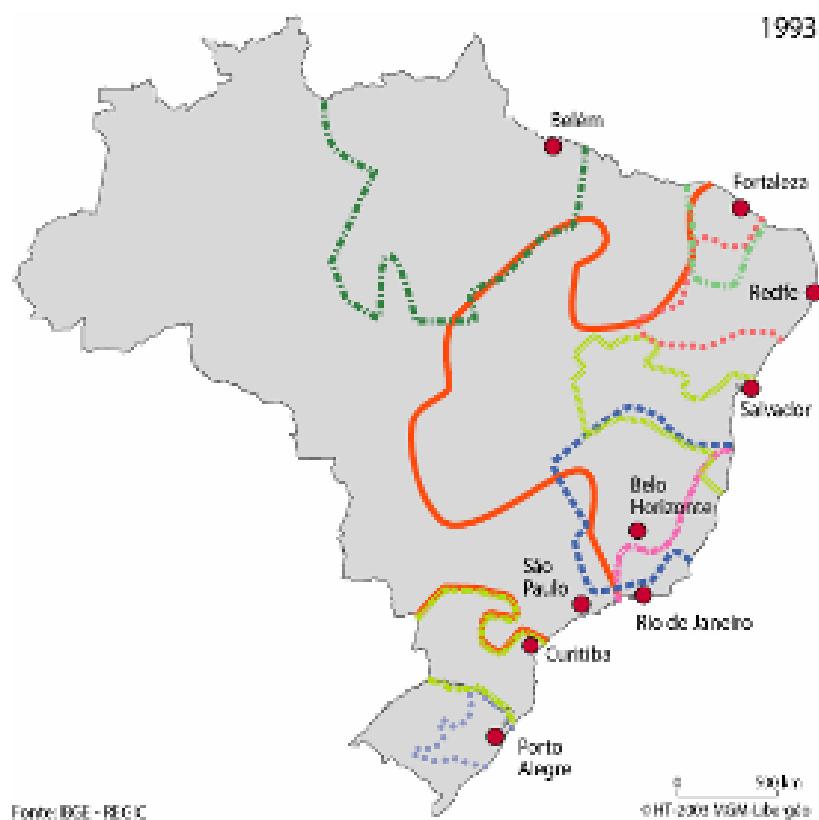
O crescimento das capitais



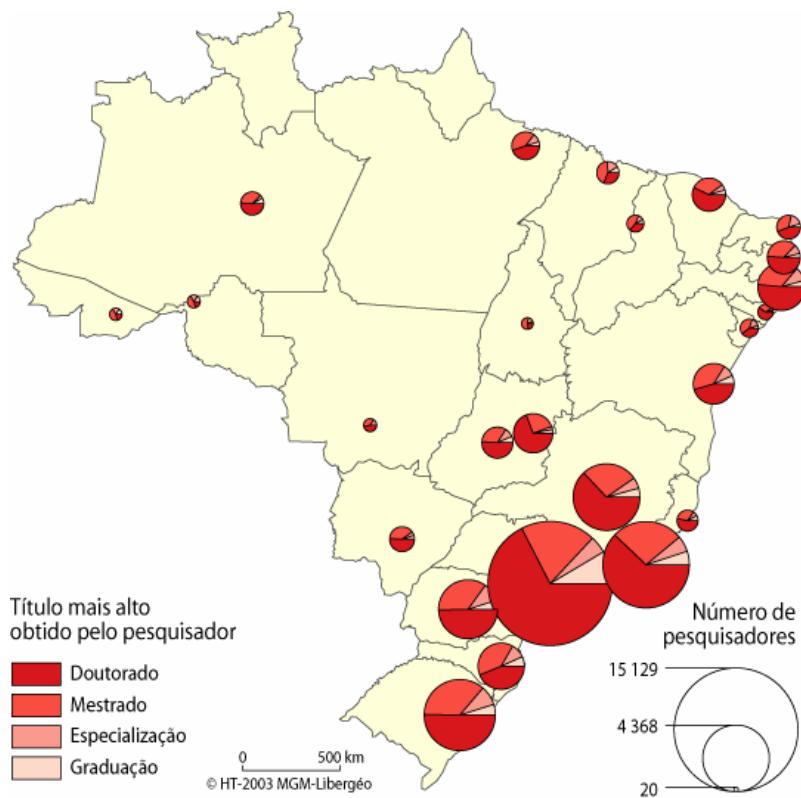
Cartograma 25 – Crescimento das capitais 1872-2000



Cartograma 26 – Limites de influência das cidades em 1971

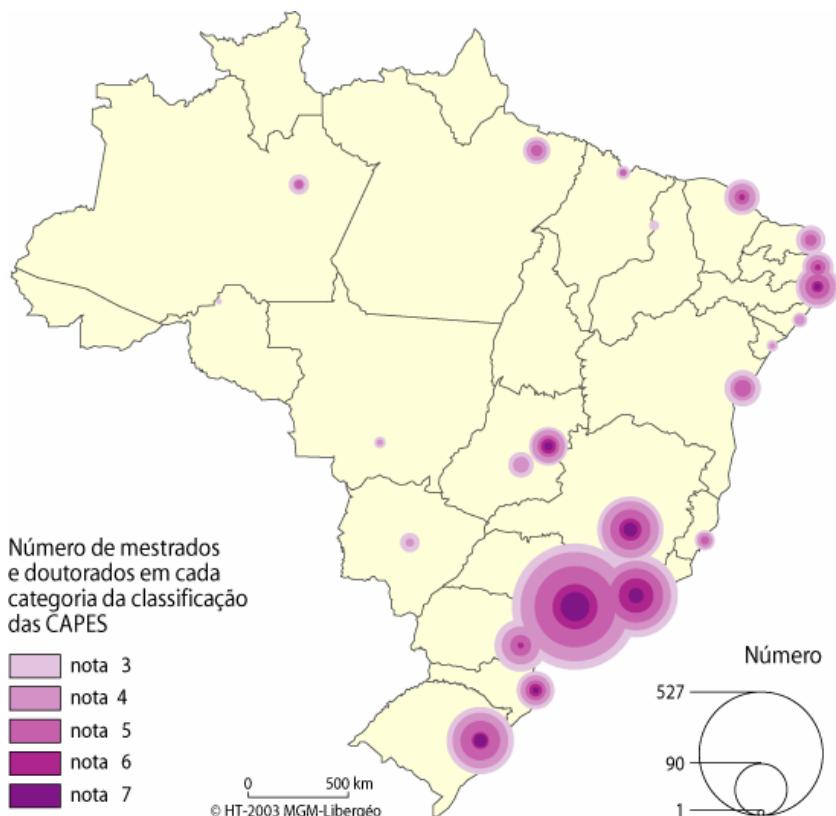


Cartograma 27 – Limites de influência das cidades em 1993



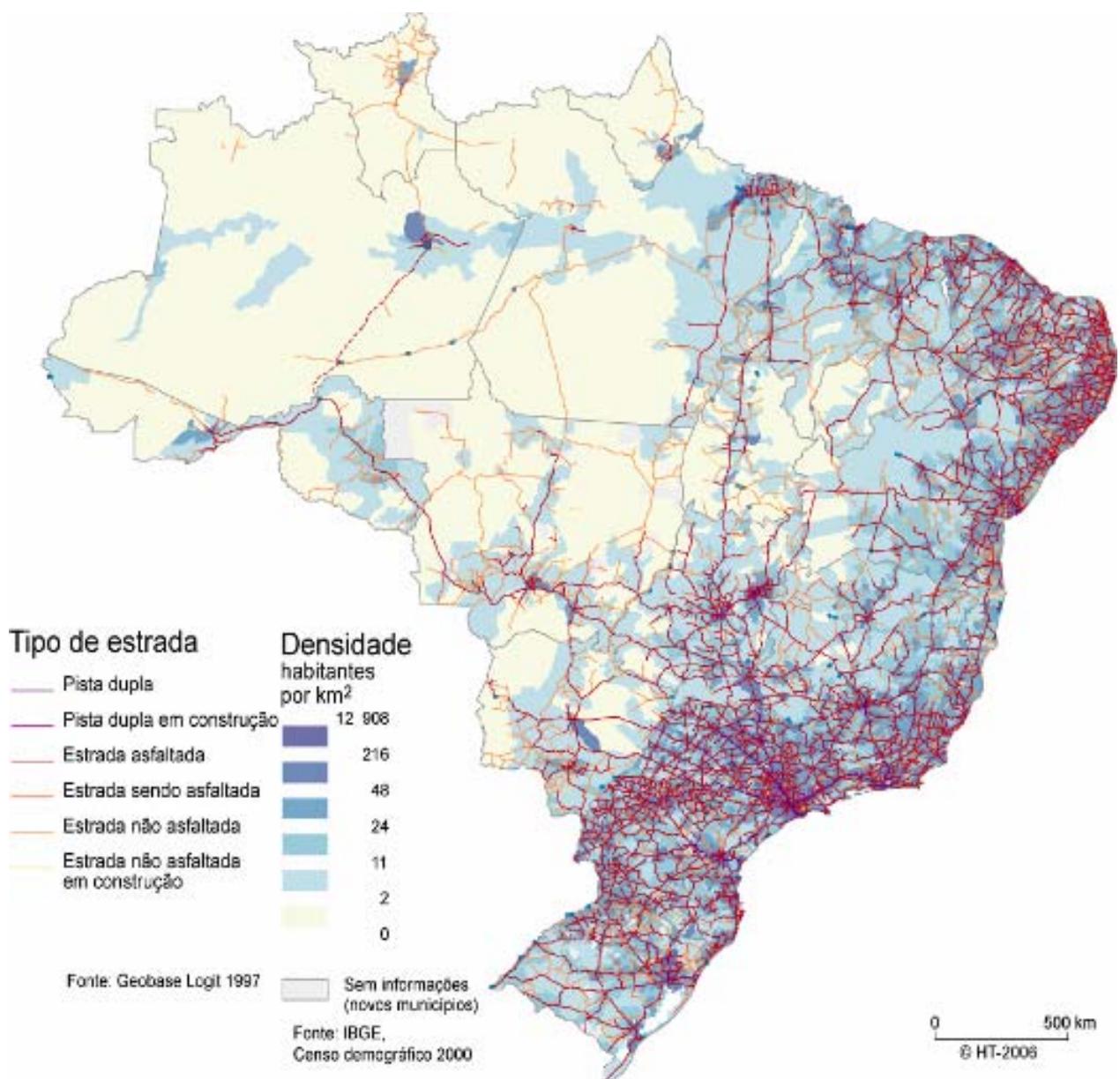
Fonte: CNPQ 2002

Cartograma 28 – Número e título dos pesquisadores

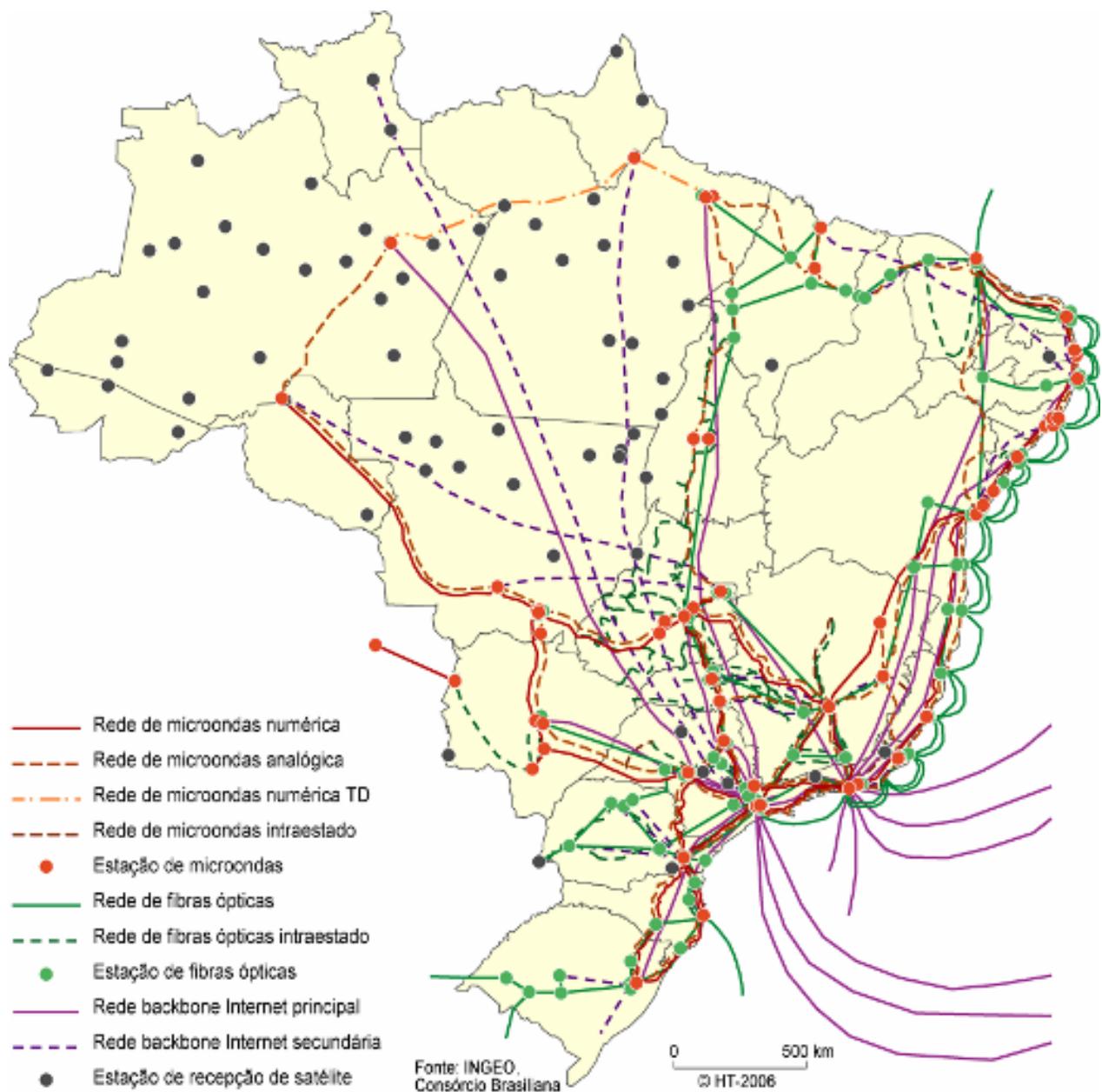


Fonte: Capes 2002

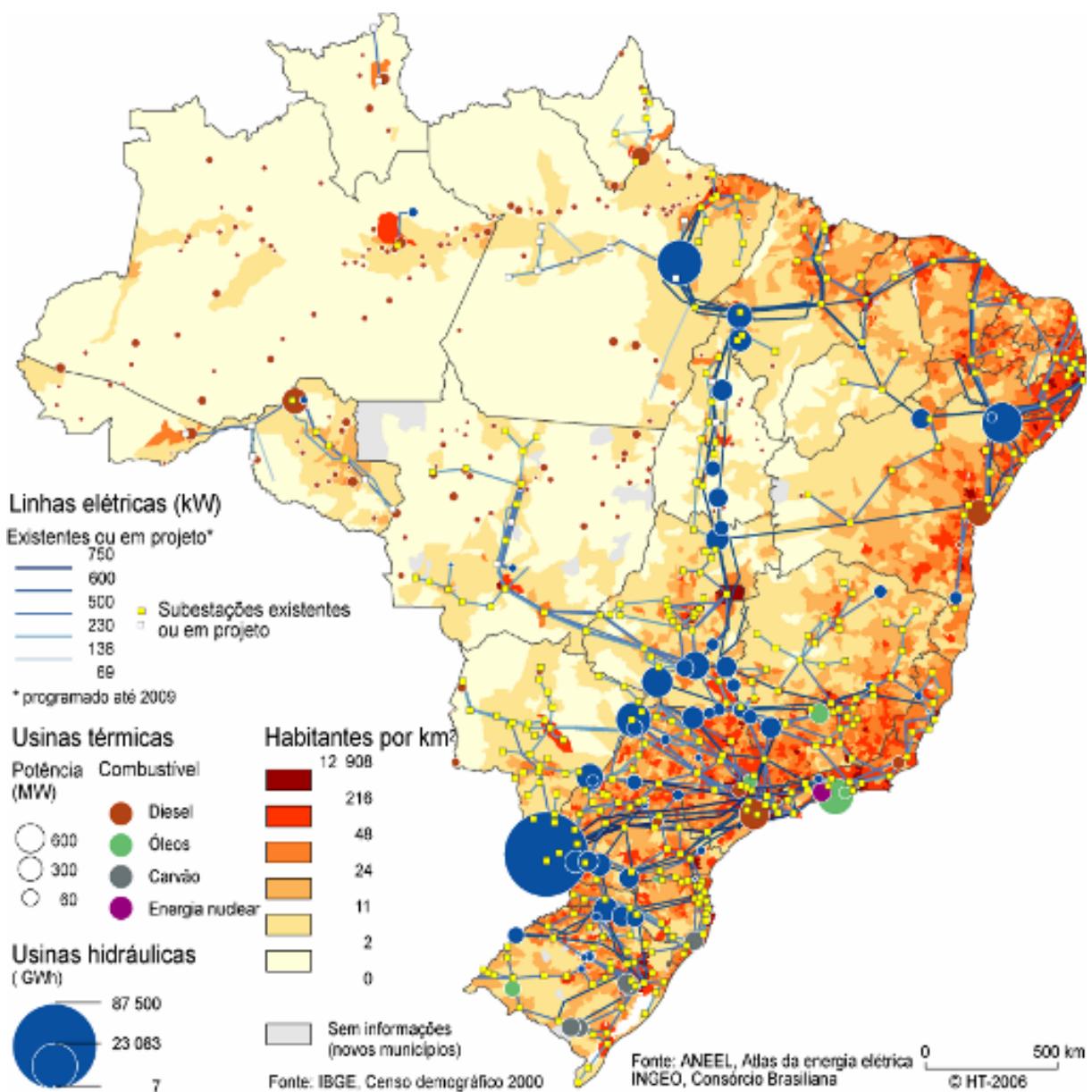
Cartograma 29 – Mestrados e doutorados



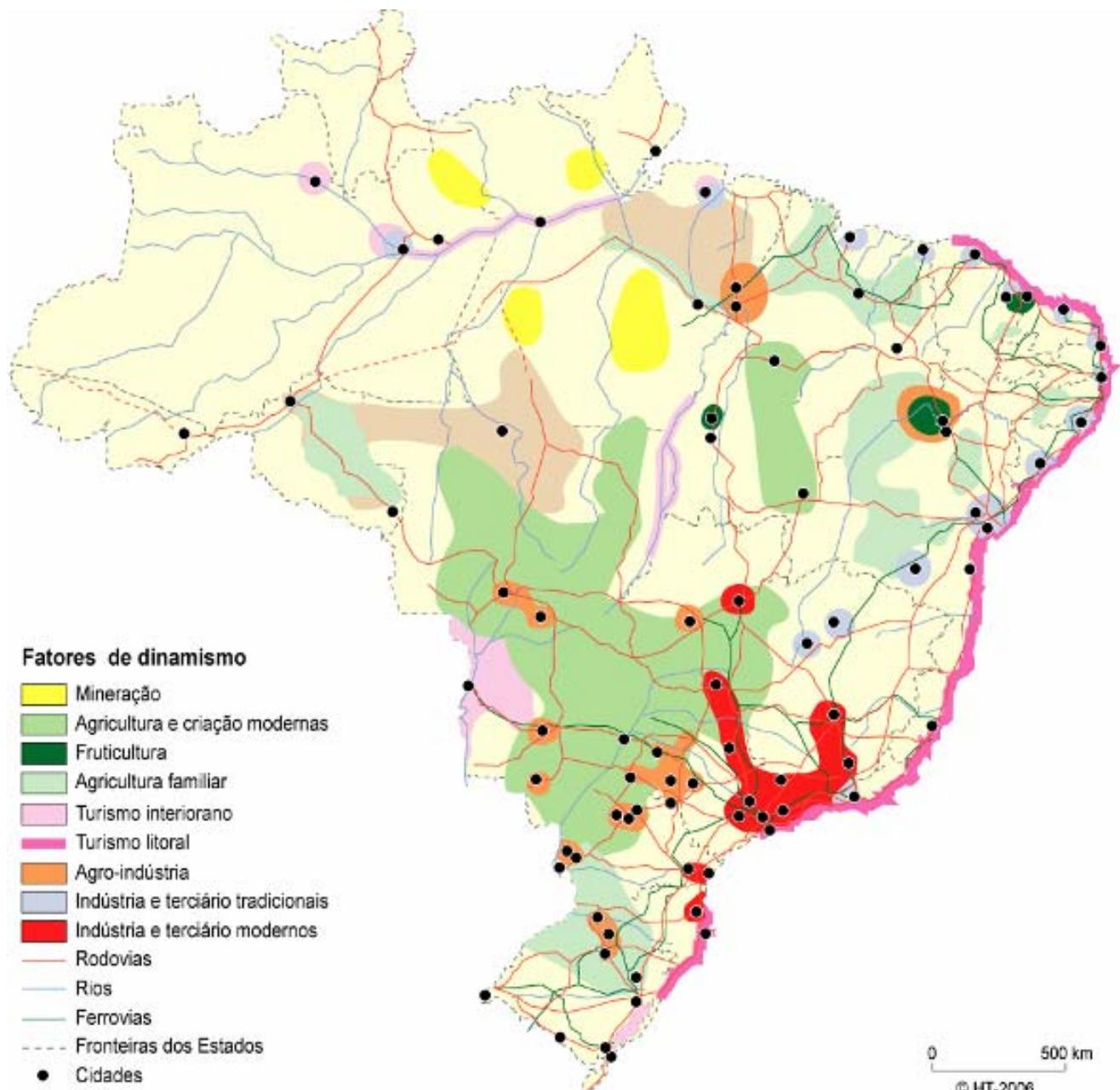
Cartograma 30 – Rodovias e densidade de população



Cartograma 31 – Redes de informação

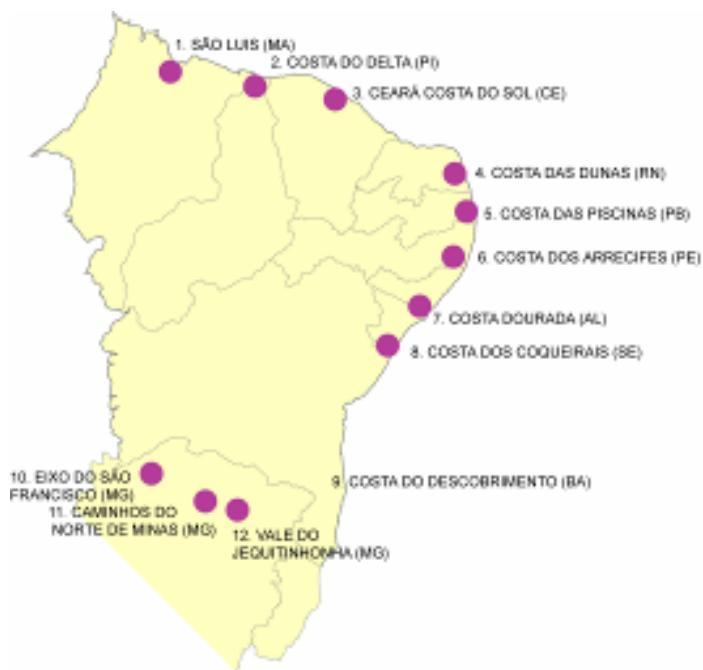


Cartograma 32 – Energia e densidade de população

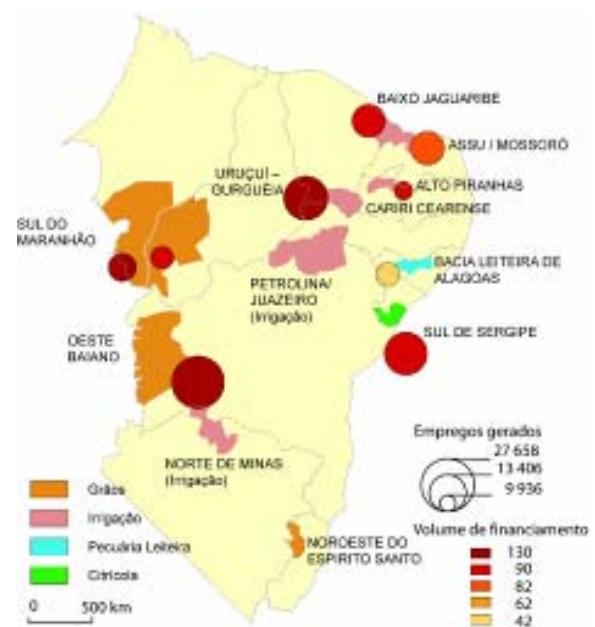


Fonte: Consórcio Brasiliense

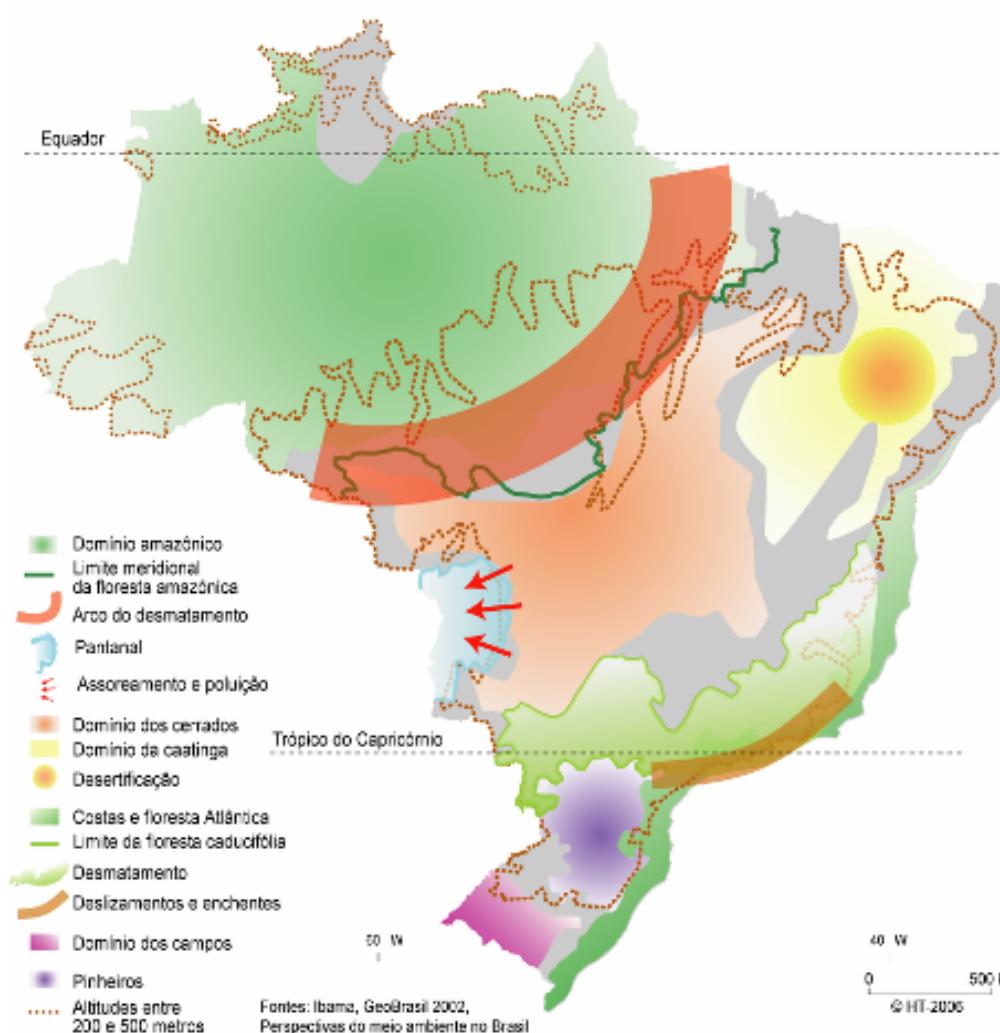
Cartograma 33 – Motores do desenvolvimento



Cartograma 34 – Pólos turísticos

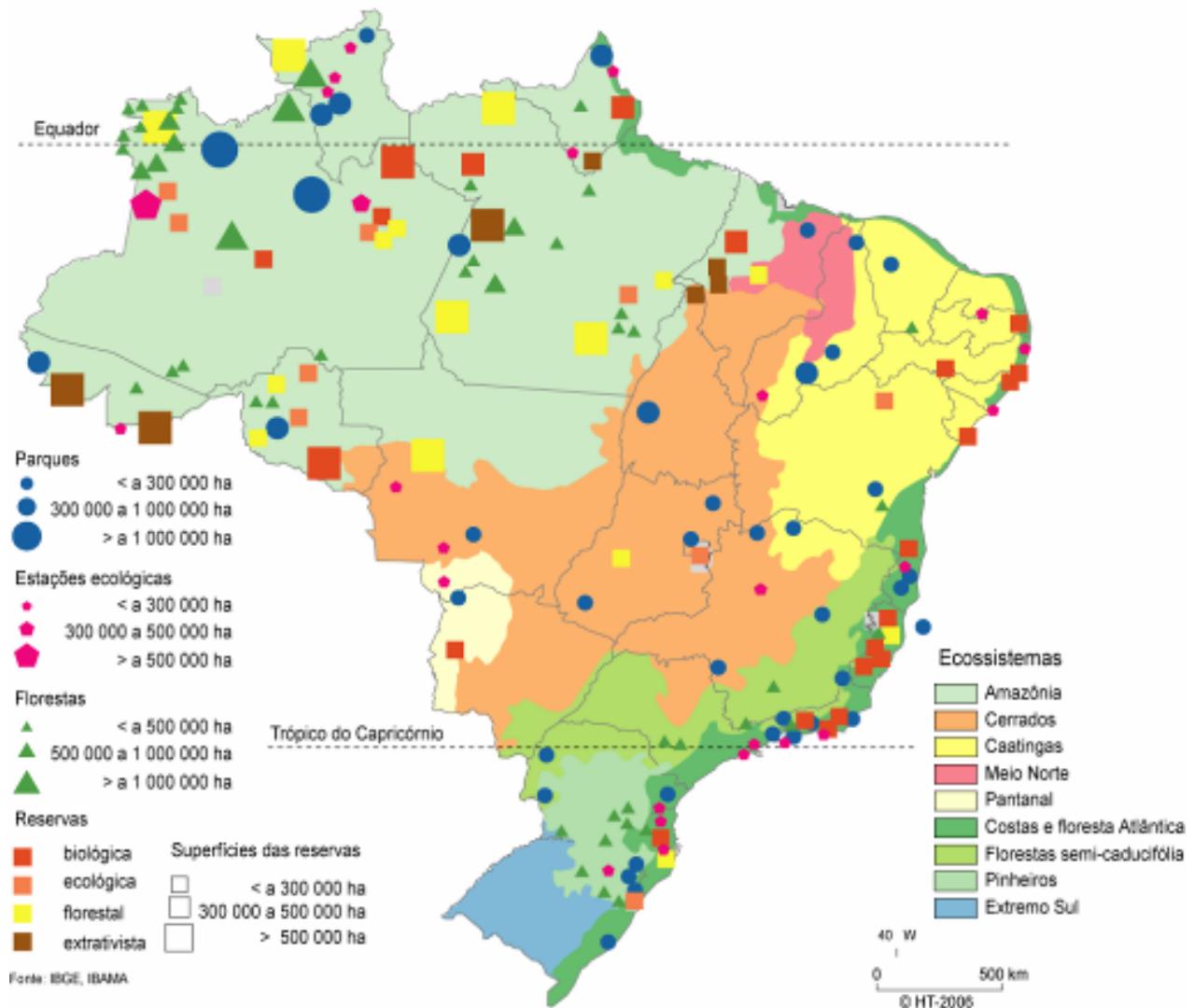


Cartograma 35 – Pólos agropecuários

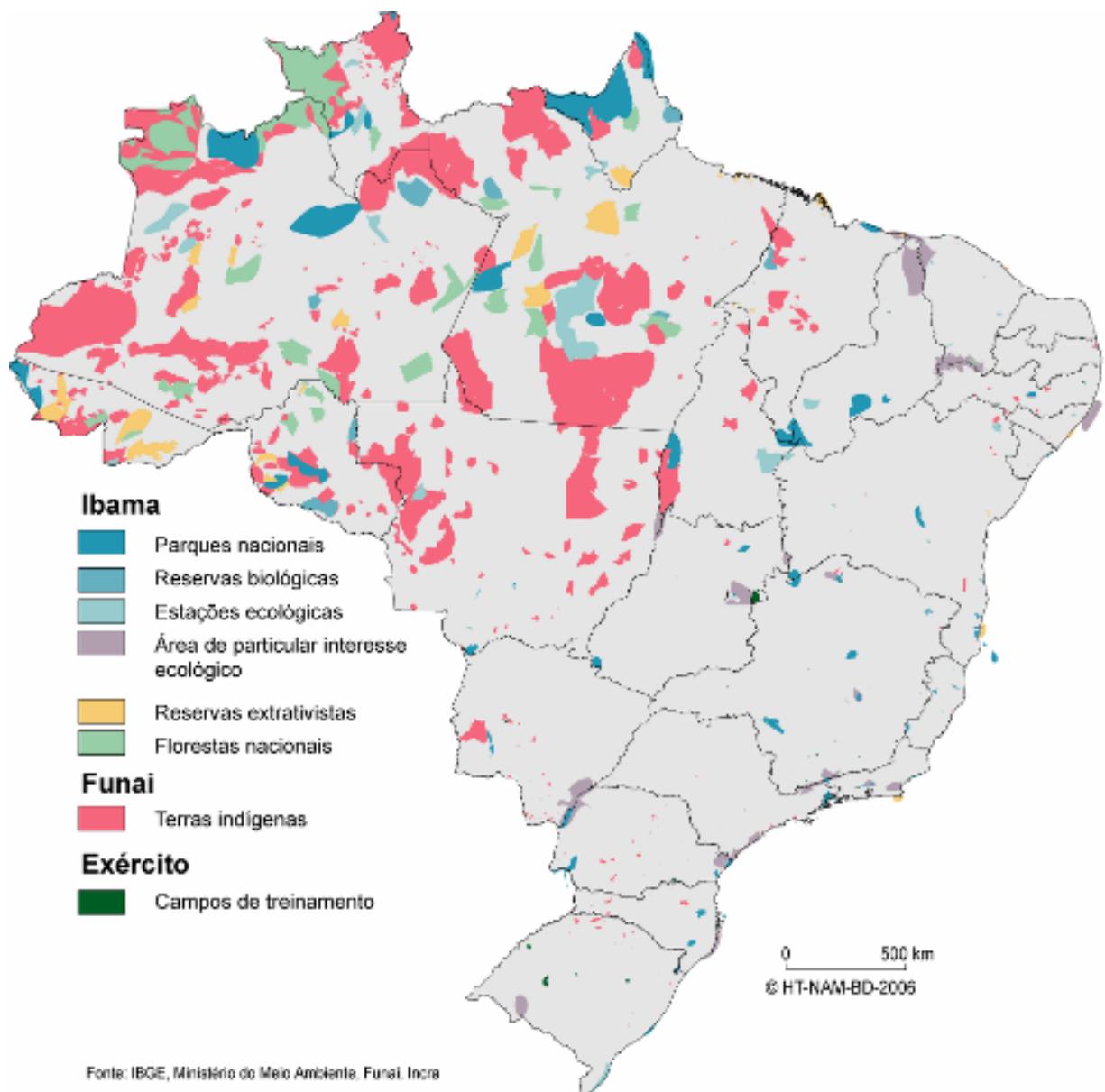


Cartograma 36 – Limites e ameaças

Unidades de conservação e ecossistemas



Cartograma 37 – Ecossistemas e Sistema Nacional de Unidades de Conservação



Cartograma 38 – Terras legalmente protegidas

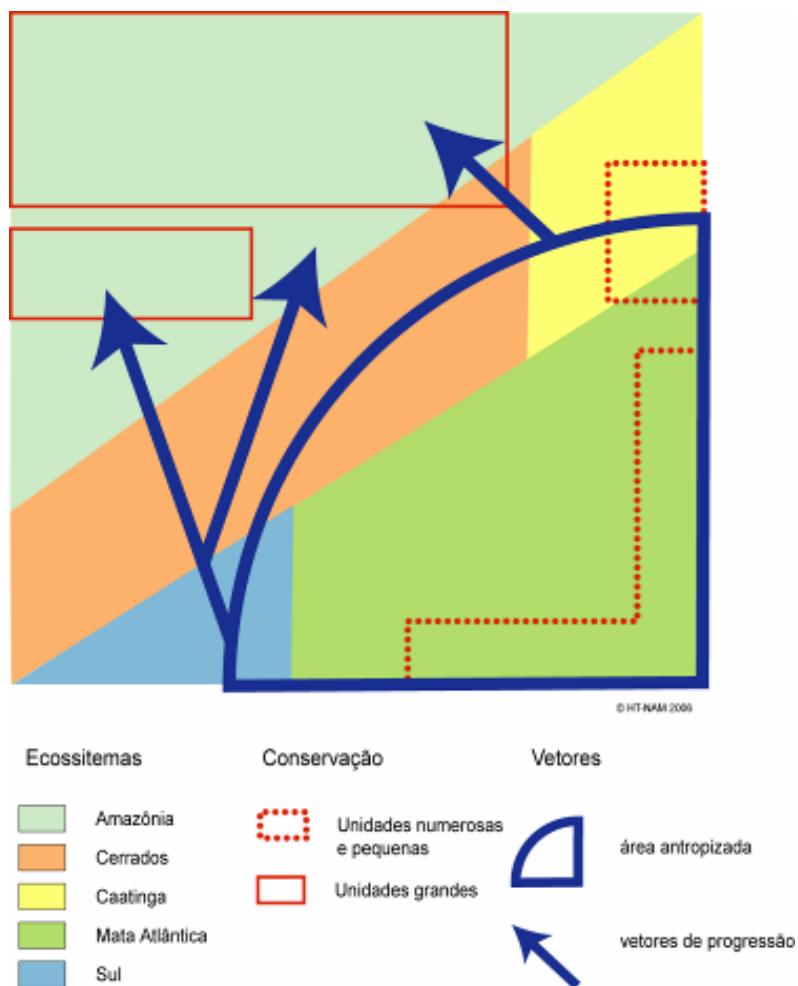


Figura 1 – Ecossistemas, unidades de conservação e vetores, um modelo

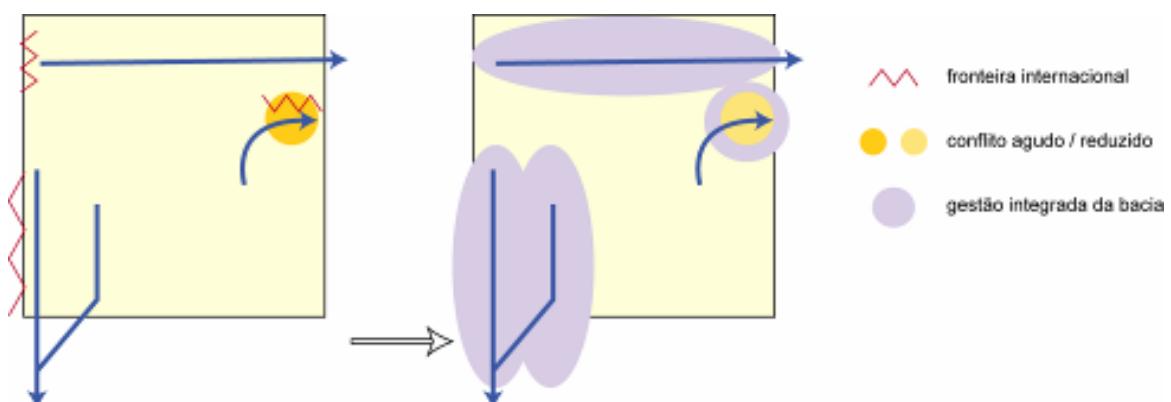


Figura 2 – Resolução de conflitos decorrentes da escassez de água doce

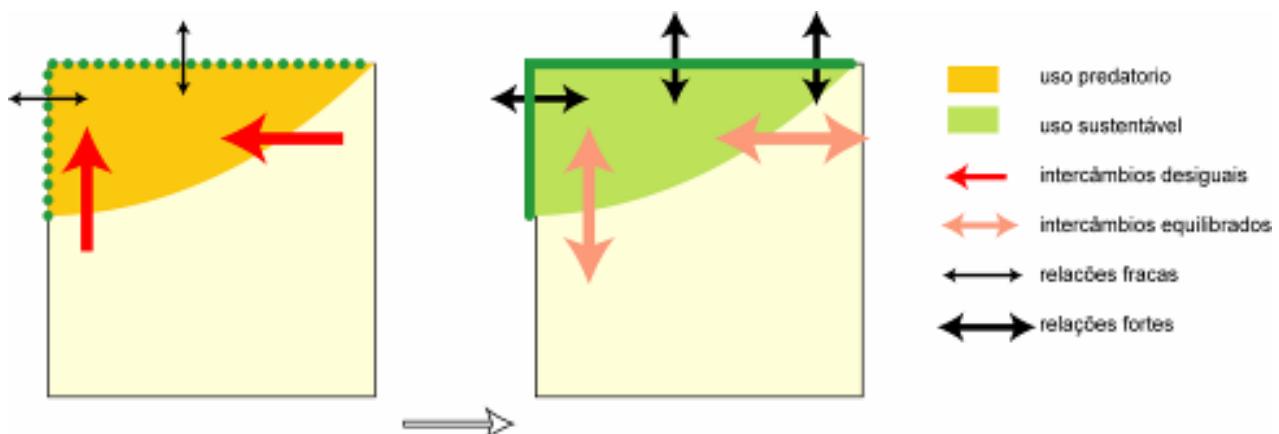
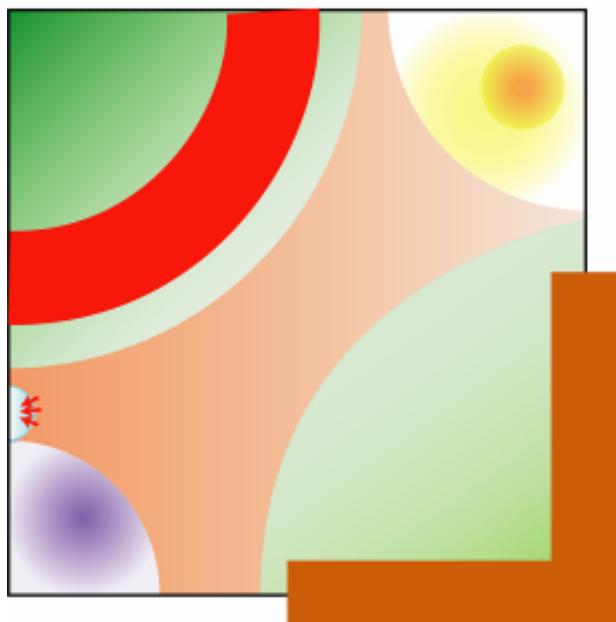


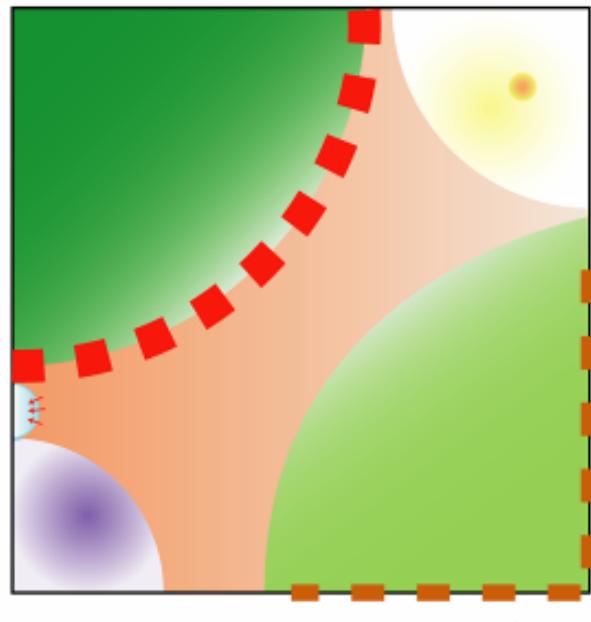
Figura 3 – Desenvolvimento sustentável da Amazônia

Cenário tendencial



- Domínio amazônico
- Pantanal
- Domínio dos cerrados
- Domínio da caatinga
- Costas e floresta Atlântica
- Pinheiros
- Domínio dos campos

Cenário desejável



- Desmatamento
- Assoreamento e poluição
- Desertificação
- Desmatamento
- Deslizamentos e enchentes

Figura 4 – Cenários ambientais

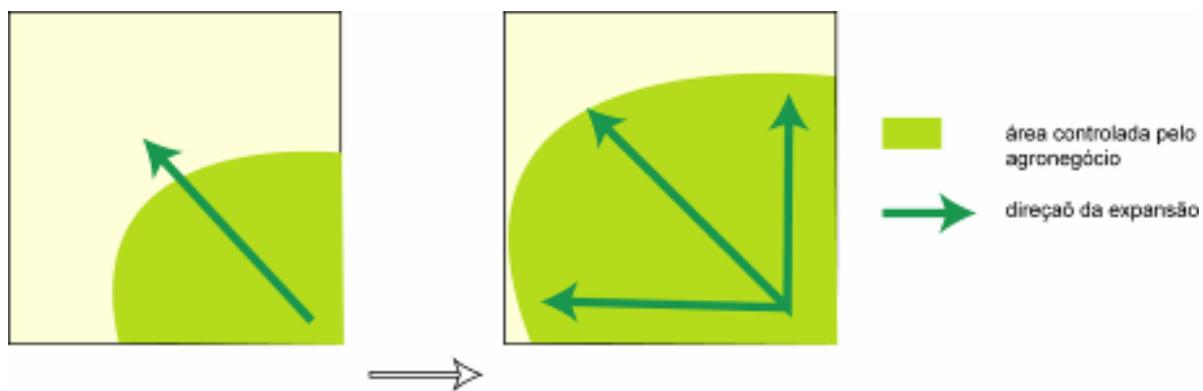


Figura 5 – Expansão do agronegócio

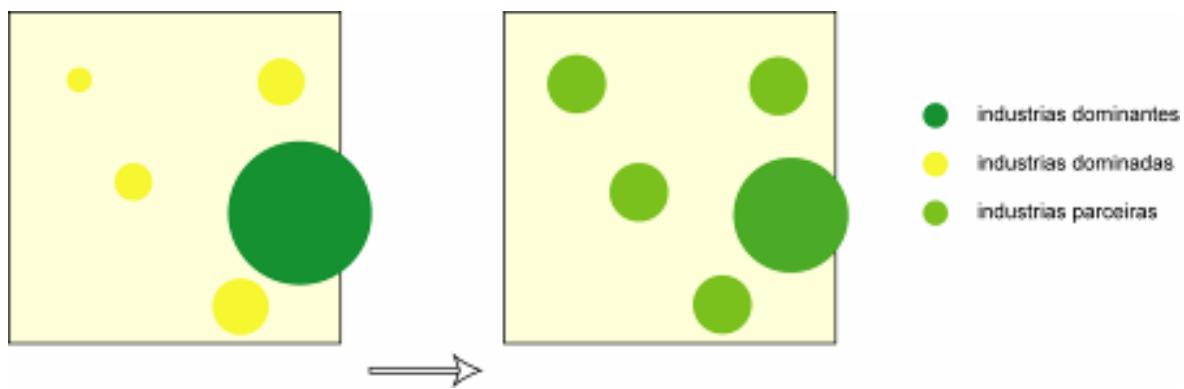


Figura 6 – Redução da concentração industrial

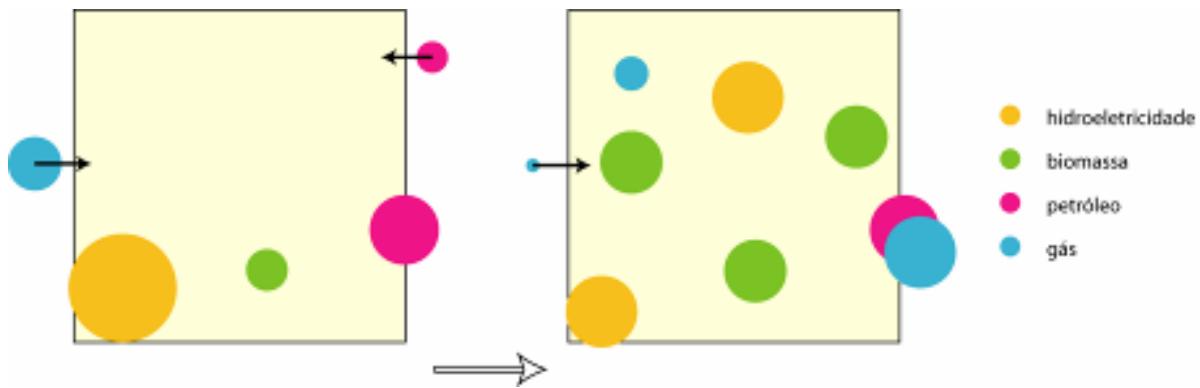


Figura 7 – Alteração na matriz brasileira de combustível

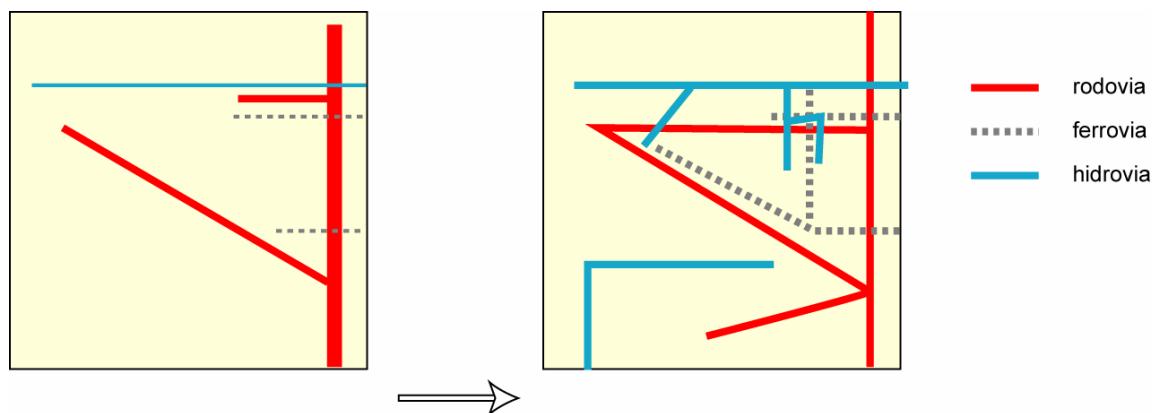


Figura 8 – Alteração na matriz de transporte de cargas

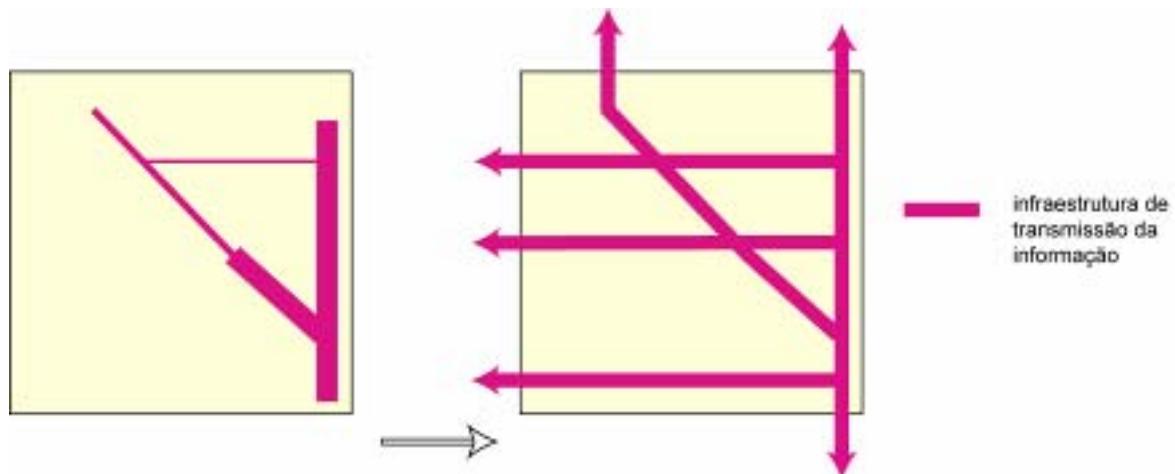


Figura 9 – Inclusão digital

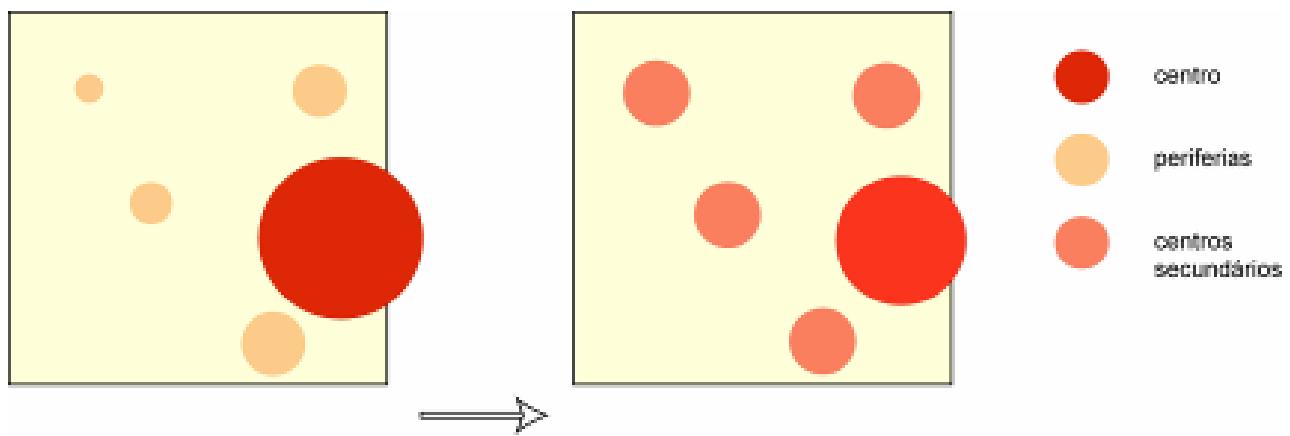


Figura 10 – Redução das desigualdades regionais

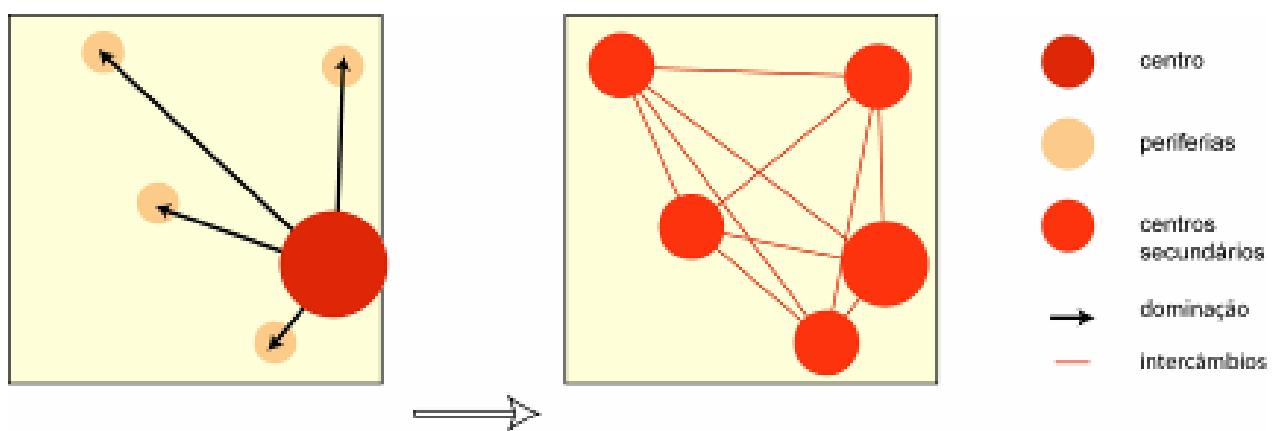


Figura 11 – Valorização da diversidade cultural

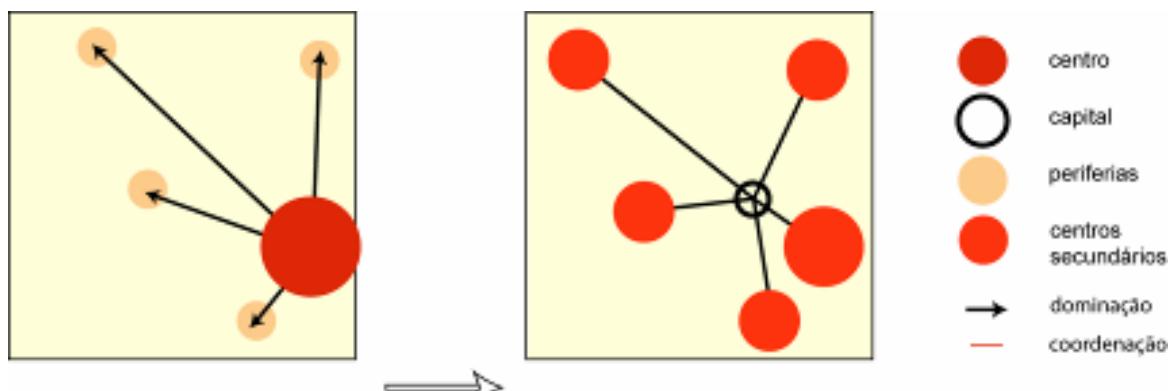


Figura 12 – Reordenamento do território

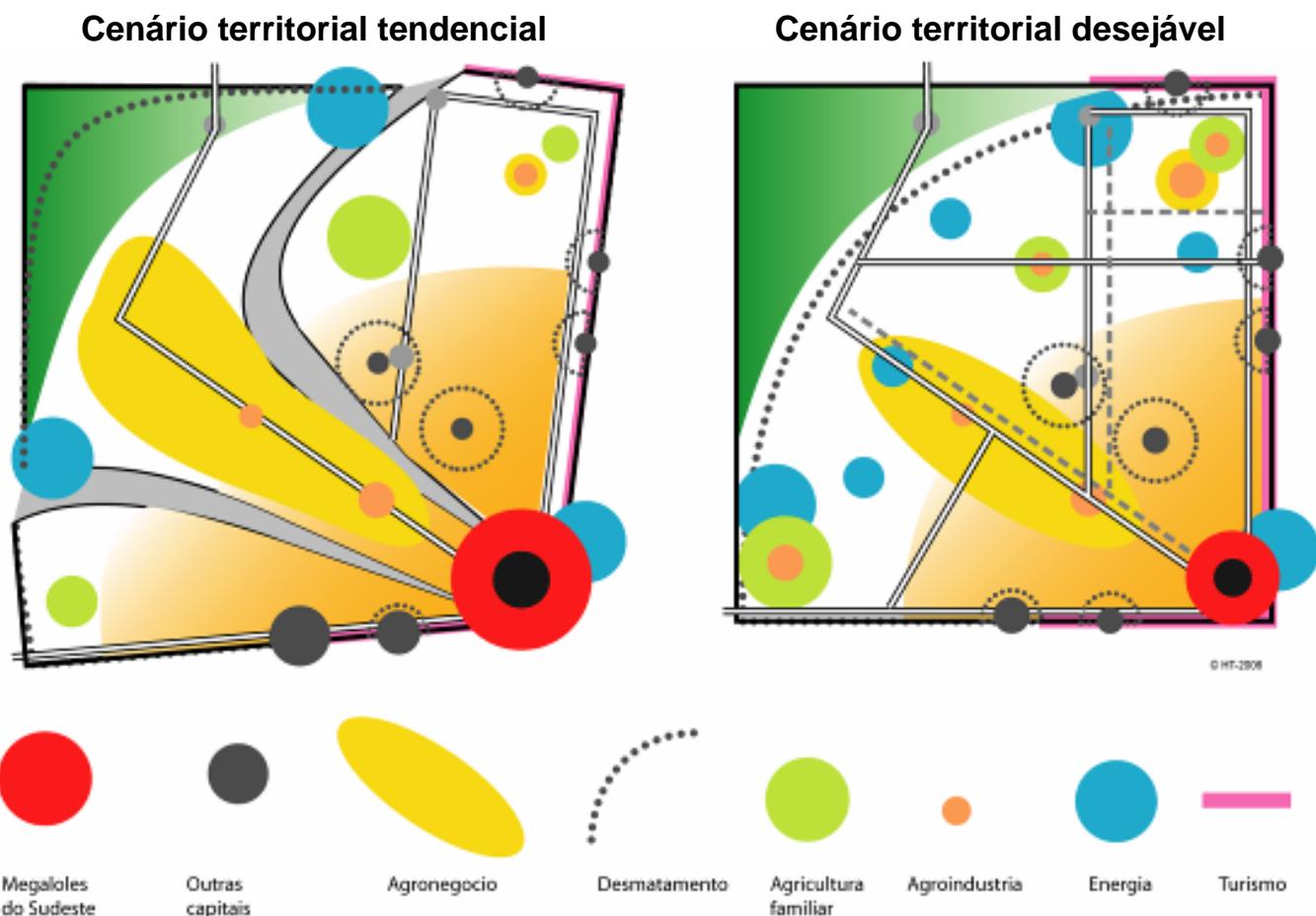
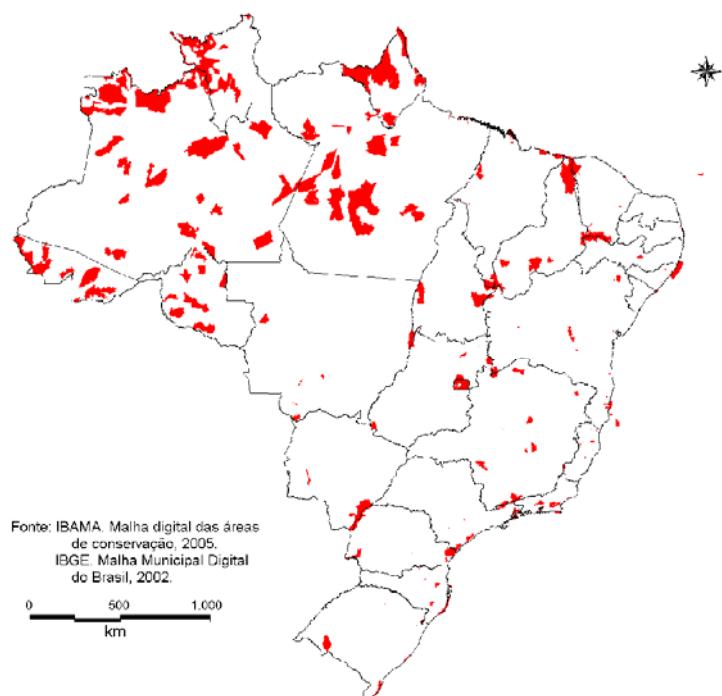
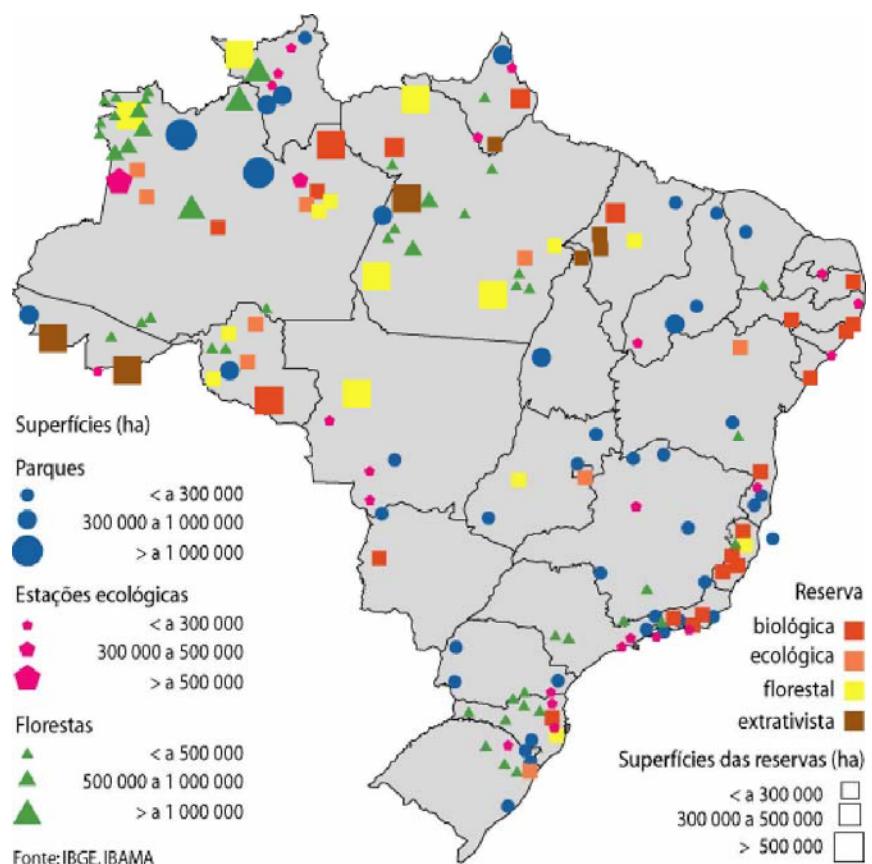


Figura 13 – Cenários territoriais

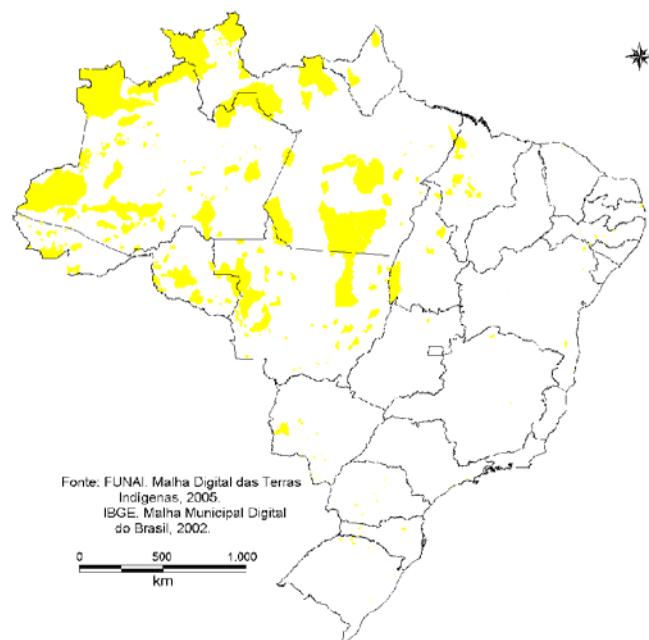


Cartograma 39 – Áreas de Conservação Ambiental: todas categorias

Fonte: Ibama. Mapa digital das áreas de conservação, 2005. IBGE. Malha municipal digital do Brasil. 2002.

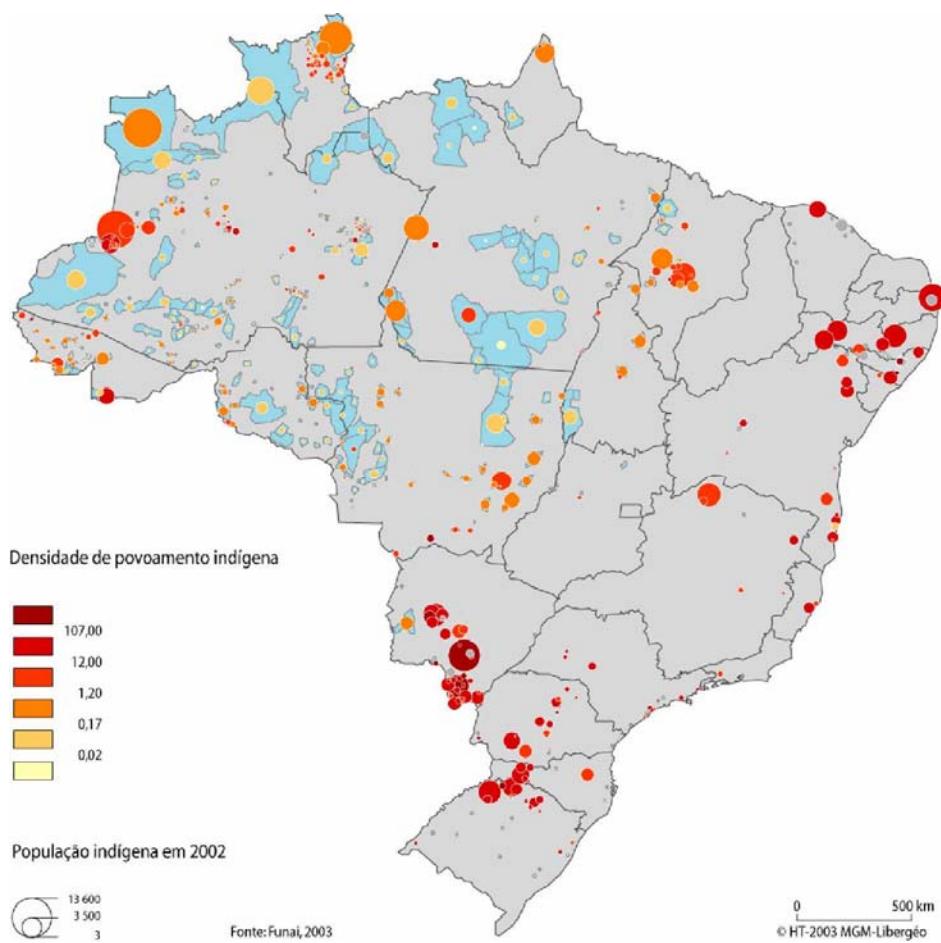


Cartograma 40 – Áreas protegidas federais no Brasil - Fonte: IBGE, Ibama.



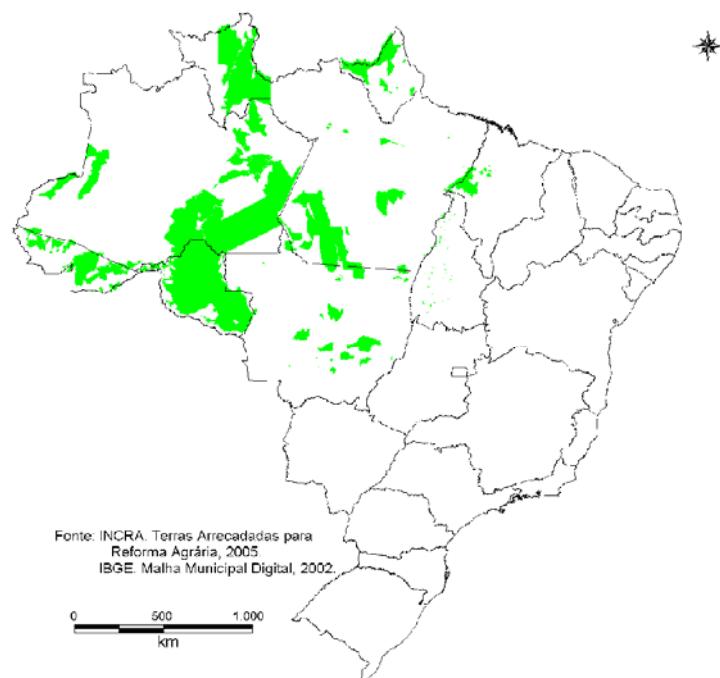
Cartograma 41 – Terras Indígenas

Fonte: Funai. Mapa digital das Terras Indígenas, 2005. IBGE. Malha municipal digital do Brasil. 2002.



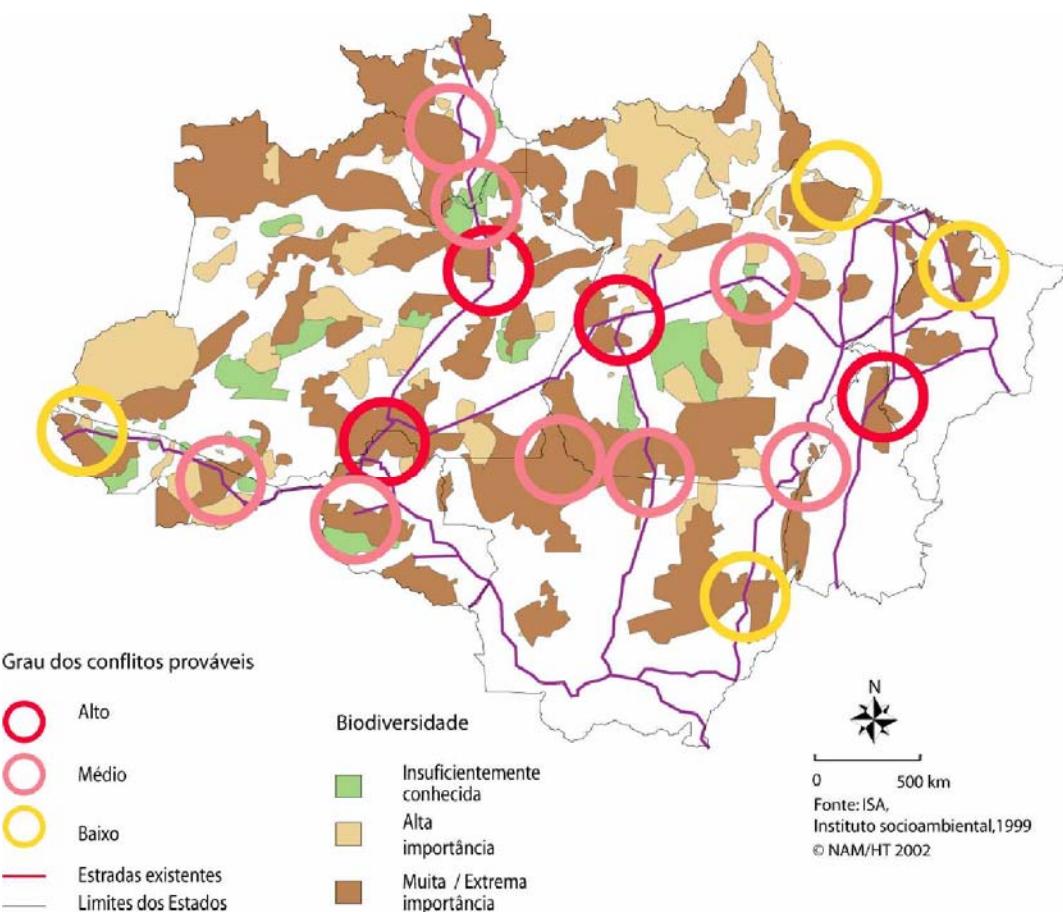
Cartograma 42 – Terras Indígenas e densidade de povoamento

Fonte: THERY e MELLO, 2005. Funai. 2003



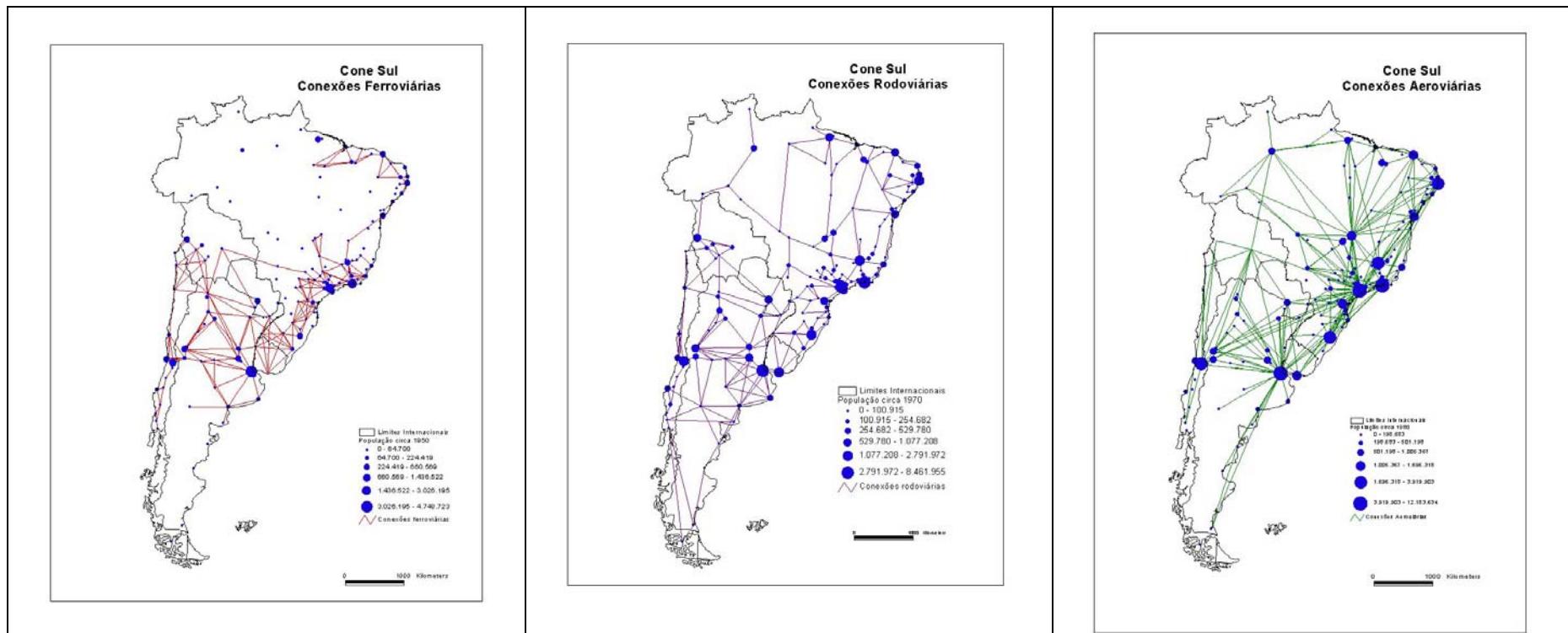
Cartograma 43 – Terras Arrecadadas pelo Incra

Fonte: Incra. Terras arrecadadas para a Reforma Agrária. IBGE. Malha municipal digital do Brasil. 2002.



Cartograma 44 – Conflitos Territoriais - conservação ambiental e infra-estrutura

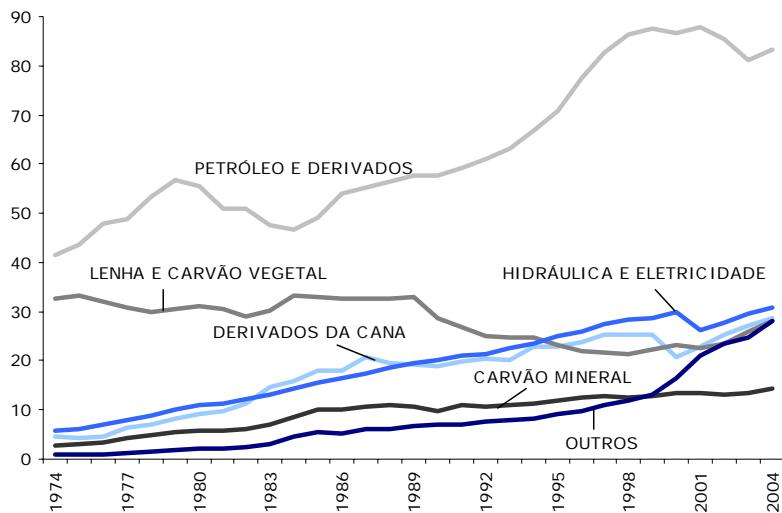
Fonte: ISA. Instituto Socioambiental, 1999. NAM/HT, 2002.



Cartograma 45 - Conexões ferroviárias, rodoviárias e aeroviárias no Cone Sul.

Fonte: Elaboração de Cláudio Egler

Gráfico 3 - Oferta Interna de Energia (10⁶ tep)



Fonte: Balanço Energético Nacional - 2005



Cartograma 46 – Atuação da Petrobras na América do Sul

Fonte: www.petrobras.com.br

APÊNDICE B - CONCEITOS ACESSÓRIOS

Neste item apresentam-se os conceitos citados, mas não incluídos no texto principal, denominados aqui de conceitos acessórios. Destinam-se a melhor esclarecer o leitor quanto ao sentido adotado por determinados termos no texto principal. A itemização é por ordem alfabética.

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 imprimem ao espaço uma forma, uma função e um sentido social” (CASTELLS, 1999, p. 435-436).

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).

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” (CASTELLS, 1999, p. 405).

Logística

A logística se firma como inteligência militar do Estado moderno. A geopolítica do Estado se fundamentava na estratégia espacial – concentração de esforços em pontos selecionados – e a logística (palavra de origem francesa, do verbo “*loger*”, isto é, alojar) entendida como arte de transportar, abastecer e alojar as tropas, passou a ser o “conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos meio necessários à expansão militar do Poder Nacional para realização de ações impostas pela Estratégia Nacional” (ANDRADE, 1984).

Análises extremamente enriquecedoras, fora do âmbito da geopolítica e da logística, permitem melhor compreende-las. Trata-se da instrumentalização do espaço como meio de controle social quando o Estado muda de feição, processo que, germinado em fins do século XIX com o crescimento demográfico, culmina no após-guerra, com o Estado intervencionista, tal como analisados por Foucault e Lefebvre..

Marco histórico nas concepções de geopolítica e logística foi a revolução tecnológica na microeletrônica e na comunicação, que revolucionou também essas disciplinas, nelas introduzindo uma nova racionalidade. Revolução que gerou não apenas uma nova técnica de produção, mas sim uma nova forma de produção baseada na informação e no conhecimento, que envolve a organização social e política mediante o controle de redes técnicas e fluxos (CASTELLS, 1985 e 2000).

Baseado no conceito de velocidade de Virilio (1984), a logística poderia ser conceituada da seguinte forma:

A nova racionalidade embutida na inovação tecnológica contínua é a velocidade. Segundo Virilio (1984) a velocidade é a essência da tecnologia e a **logística** é a nova fase da inteligência militar inerente à velocidade; logística entendida como preparação contínua dos meios para a guerra – ou para a competição- que se expressa num fluxograma de um sistema de vetores de produção, transporte e execução. A partir da revolução da C&T (Ciência e Tecnologia), o que conta é a seleção de veículos e vetores para garantir o movimento perene – envolvendo o controle do tempo presente e futuro – a seleção de lugares, isto é, a estratégia, a ela se subordinando (VIRILIO, 1984; BECKER, 1988, 1993, 2000).

Há, contudo, que relativizar o poder da C&T no conceito acima, por, pelo menos, três razões:

a) Ciência e tecnologia passam, sem dúvida, a ser o fulcro do poder exercido, sobretudo por meio de redes e fluxos, sustentáculos da riqueza circulante - informação,

sistemas financeiro e mercantil - que, atravessando fronteiras políticas, reduzem o poder dos Estados. Mas a virtualidade de redes e fluxos não elimina o valor estratégico da riqueza *in situ*, localizada no espaço geográfico, seja nos territórios dos Estados seja em espaços não regulamentados juridicamente (BECKER, 2000). Tampouco reduz o valor estratégico da sociedade localizada igualmente no espaço geográfico.

b) Controle da informação e do conhecimento, por meio de redes e fluxos, transforma o próprio espaço geográfico, pois permite a um só tempo avançar no processo de globalização e de diferenciação espacial, em função da valorização seletiva de territórios. Nesse contexto, a estratégia, entendida como concentração de esforços em pontos selecionados, não se resume à estratégia espacial – geoestratégia – podendo ser aplicada às múltiplas dimensões da ação humana, sobretudo ao controle do tempo.

A conectividade global associada ao fim da Guerra Fria, entretanto, torna patente que o Estado não é a única unidade política e única escala de poder. Tornam-se, assim, mais claras as geopolíticas de outros atores sociais, como as corporações, as organizações religiosas e os movimentos sociais, embora a disputa geopolítica entre Estados não seja eliminada. Ela se realiza não mais como conquista de territórios e sim, via múltiplos meios de pressão para influir na tomada de decisão sobre o uso do território dos Estados. Enquanto isso, no âmbito doméstico, verifica-se a tendência a uma parceria crescente entre o Estado e suas empresas, gerando uma nova disciplina, a geoeconomia (BECKER, 2002).

A nova racionalidade tende a se difundir pela sociedade e pelo espaço, mas no nível operacional, concreto, ela é seletiva, gerando uma geopolítica de inclusão/exclusão. Avança rapidamente no setor produtivo privado, por meio da formação de sistemas logísticos espaço-temporais viabilizados por redes técnicas e políticas e alimentados pela informação. O setor público, dada a sua estrutura pesada e rígida, bem como a sociedade, desprovida de meios econômicos e de informação, têm muito mais dificuldade em operar a logística (BECKER, 1993).

Na indústria e na agroindústria a logística foi incorporada à geopolítica e visa maximizar o valor econômico dos produtos ou materiais, tornando-os disponíveis a um preço razoável, onde e quando houver procura. Em outras palavras a utilização do tempo e do espaço são otimizados. Elementos do sistema logístico são: 1) estoque de produtos, elementos reguladores entre transporte, fabricação e processamento; 2) aquisição e controle da matéria-prima; 3) meios de transporte e de entrega local, envolvendo todas as etapas do

transporte e essenciais quanto ao custo, à velocidade e à segurança; 4) capacidade de produção e conversão, isto é, de enfrentar flutuações da demanda; 5) armazenamento, fábricas, locais e regionais; 6) comunicação e controle, fundamento da administração do sistema, que neles se baseia para a tomada de decisões; 7) capacitação dos recursos humanos (MAGEE, J. F. 1997, ALVARENGA, A. C. e NOVAES, A. G., 1994). A esses elementos devem se acrescentar as redes de comunicação e as redes políticas.

A rede logística é a representação espacial dos pontos de origem e destino das mercadorias, bem como de seus fluxos, de forma a permitir a visualização do sistema no seu todo. Como conceito abstrato é um conjunto de nós (pontos de origem ou destino, armazenamento ou consumo) que devem ser atendidos por ligações (meios de transporte e de comunicação).

Modelo

Entre as múltiplas definições da palavra modelo, adotou-se neste trabalho a mais geral - a representação em escala reduzida (no caso mapas e modelos gráficos reduzidos, representando os 8,5 milhões de quilômetros quadrados do território brasileiro) - bem como a versão mais precisa dada na física (ver definição abaixo), a de um “esquema que possibilita a representação de um fenômeno”, ou seja, uma representação simplificada, que é a razão de ser de um modelo.

Usando uma “representação formalizada e apurada da realidade” “que passa pela simplificação, a abstração” e “tomando como base um certo número de leis”, no caso os da geografia geral, o modelo “pode ter por objetivos a ação, a previsão ou a explicação”. No presente trabalho a “explicação” das tendências atuais seria a base de uma “previsão de novos fenômenos” para preparar a ação.

Definições do Dicionário Houaiss para “Modelo”:

- Representação em escala reduzida de objeto, obra de arquitetura, etc.
- Em Física : Esquema que possibilita a representação de um fenômeno ou conjunto de fenômenos físicos e eventualmente a previsão de novos fenômenos ou propriedades, tomando como base um certo número de leis físicas, em geral obtidas ou testadas experimentalmente.

Definições de Brunet, Ferras e Théry (1992) para “Modelo”:

- Representação formalizada e apurada da realidade ou um sistema de relações. O modelo é uma “construção” que passa pela simplificação, a abstração. Pode ter por objetivos a ação, a previsão ou a explicação (p. 334).

Ocupação

Na primeira definição de Brunet, Ferras e Théry (1992) “ocupação do solo” é quase um sinônimo de uso do solo. Mas na segunda definição, os mesmos autores vêem nela “um processo de tomada de possessão”, convergindo com a definição do Dicionário Houaiss: “ato de apoderar-se de algo ou de invadir uma propriedade”, de certo modo já presente na etimologia latina “cobiçar, tomar o que está na frente”. As conotações de dinâmica e violência são, portanto bem presentes, e, no caso do território brasileiro, remetem aos estatutos da terra, e às relações com seus ocupantes anteriores, “negligenciados... eliminados ou dominados”.

Definições do Dicionário Houaiss para “Ocupação”:

- Ato de apoderar-se de algo ou de invadir uma propriedade; posse.
- Termo jurídico. Modo de aquisição da propriedade de coisa móvel sem dono ou abandonada; apropriação.

Definições de Brunet, Ferras e Théry (1992) para “Ocupação do solo”:

- Ocupação do solo (ou dos solos) - modo de afetação da extensão à usos, atividades determinadas, em um dado momento. Sinônimo de utilização do solo (*land use* em inglês, *Landnutzung* em alemão). Vem do latim *occupare*, cobiçar, tomar o que está na frente.
- A ocupação do território pode ser vista igualmente como um processo de tomada de possessão, seja de um espaço virgem ou cujos primeiros ocupantes são negligenciados, seja cujos ocupantes são eliminados ou dominados (p. 356).

Padrão

A palavra neste trabalho não está usada em nenhum dos sentidos básicos definidos pelo Dicionário Houaiss, mesmo considerando que a primeira definição apresentada abaixo tenha relação com a formação histórica do território brasileiro, delimitado muito cedo

pelos “padrões” de pedra instalados pelos Portugueses. A segunda apresentada, tampouco será usada porque não existe nenhuma definição, “padronizada” por algum órgão oficial, dos processos que pretendemos analisar. O presente trabalho visa exatamente contribuir à elaboração de uma lei de ordenamento territorial que tentaria estabelecer tal padrão. Adotaremos, portanto, a terceira definição apresentada a seguir

Definições do Dicionário Houaiss para “Padrão”:

- Monumento de pedra, em lugar descoberto pelos portugueses.
- Base de comparação, algo que o consenso geral ou um determinado órgão oficial consagrou como um modelo aprovado.
- Objeto que possui o tamanho e a forma mais comuns e usuais, em seu gênero; modelo, tipo.

Patrimônio

Segundo Aurélio Buarque de Holanda Ferreira é "Herança paterna. Bens de família. Dote dos ordinandos. Riqueza. Complexo de bens, materiais ou não, direitos, ações, posse e tudo o mais que pertença a uma pessoa ou empresa e seja suscetível de apreciação econômica. A parte jurídica e material da azienda" (Novo Dicionário da Língua Portuguesa, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975, p.1047). Nos artigos constitucionais citados, o sentido do termo é claramente o de riqueza, no caso, riqueza nacional. É o caso das praias (um tipo de feição da orla, que se sobrepõe aos terrenos de marinha, as quais constituem propriedades - ademais de estatais - públicas. Conforme a Lei 7661, que regula a matéria: "As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse da Segurança Nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica". Trata-se, portanto, de um patrimônio público. Também os espaços do mar jurisdicional (zona econômica exclusiva e plataforma jurídica) possuem restrições econômicas e de soberania e orientações de uso definidas em legislações internacionais ratificadas pelo Brasil.

Patrimônio cultural brasileiro

O Artigo 216 da Constituição Federal de 1988 estabelece: "Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos

formadores da sociedade brasileira", especificando "os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico". O Parágrafo 1º do artigo completa, explicitando os desdobramentos da definição: "O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação".

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 "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" (CURIEN apud 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 se manifesta 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).

Região

A região é também uma escala territorial, complexa, porque intermediária entre o nacional e o local. Corresponde ao reconhecimento das diferenças em nível mais estruturado embasadas por potencialidades e limitações diversas, que podem favorecer o crescimento

econômico através da complementaridade entre elas. Muitos estudiosos não consideram a existência de uma escala regional, mas ela existe e é importante no Brasil, e hoje, nos blocos supranacionais.

A **região** é fruto da prática dos detentores do poder e da prática social coletiva e, portanto, demarca um território. Corresponde a um nível de agregação das comunidades locais – e seus territórios – no interior do Estado-Nação, que tem em comum diferenças de base econômica, política e cultural em relação às demais, capazes de gerar uma identidade própria da população que se manifesta numa finalidade social e política própria. Tal identidade determina contradições e modos específicos de relacionamento com o poder hegemônico (BECKER, 1986).

A região também é um meio indispensável para explicar os padrões espaciais produzidos por processos econômicos e sociais e planejar atividades que visam intervir nos padrões que operam nessa escala intermediária ou em escala supranacional (EGLER, 2000). Em outros termos, é um espaço de coesão funcional e político-simbólica (SANTOS, apud; MACHADO et al 2005).

Um comando territorial representado por uma cidade deve ser reconhecido como inerente à região, ressaltando-se atualmente a importância da contigüidade espacial na sua formação.

Tendências

Neste trabalho foram adotadas algumas das conotações da palavra e não outras. Conforme as definições apresentadas a seguir, não se acredita que territórios tenham “predisposição, propensão” e muito menos “vocação” para qualquer atividade, como foi abundantemente demonstrado pelas inúmeras alterações do uso do solo de muitas regiões ao longo da história do Brasil. Adotou-se, portanto, a definição mais factual, a da “evolução de algo num determinado sentido; direção, orientação”, sendo as duas últimas palavras usada no seu sentido geográfico: como se distribui e eventualmente em que direção se desloca tal ou tal atividade, ou seja, quais são as “tendências espaciais” que aparecem.

Definições do Dicionário Houaiss para “Tendência”:

- Aquilo que leva alguém a seguir um determinado caminho ou a agir de certa forma; predisposição, propensão.
- Disposição natural; inclinação, vocação.

- Evolução de algo num determinado sentido; direção, orientação.

Definições de Brunet, Ferras e Théry (1992) para “Tendência”:

- Valor em direção a qual parece dirigir-se uma curva... quantidades podem variar em tal ou tal direção do espaço, fala-se então de tendências espaciais (p. 477).

Terras públicas

Isoladamente tomada, a expressão terras públicas é gênero. É o que se pode chamar de terras públicas *lato sensu*. Nesse sentido amplo, são terras públicas todas aquelas pertencentes ao poder público, ou seja, são bens públicos determinados ou determináveis que integram o patrimônio público, incluindo-se, aí, as terras devolutas. Assim, as terras devolutas são espécie de terras públicas *lato sensu*. A outra espécie são as terras públicas *stricto sensu*". Temos, pois, duas espécies de terras públicas *lato sensu* (gênero): as terras devolutas e as terras públicas *stricto sensu*. Esse é o sentido, pois, empregado no art. 188 da CF de 1988, ao mencionar que "A destinação de terras públicas e devolutas...". Entenda-se, aí, terras públicas *stricto sensu*.

Terras públicas *stricto sensu*

São aqueles bens determinados que integram o patrimônio público como bem de uso especial ou patrimonial. Assim, terra pública *stricto sensu* uma fazenda de propriedade da Administração Pública, que esta utiliza para fins de pesquisa. Entende-se que podem ser classificadas, portanto, as unidades de conservação, as áreas destinadas à reforma agrária, as áreas de treinamento das Forças Armadas, etc., como terras públicas, *stricto sensu*.

Terras devolutas

A noção de bens determinados e determináveis é fundamental para compreensão do que sejam terras devolutas. Tanto que as terras devolutas passam a ser terras públicas *stricto sensu* depois de discriminadas, vez que passam a ser bens determinados. Logo, não fosse a existência de terras devolutas, seria desnecessária a distinção entre terras públicas *lato sensu* e *stricto sensu*. São terras devolutas aquelas adquiridas pelo Estado brasileiro por sucessão à Coroa portuguesa tendo em vista os fatos históricos do descobrimento e da independência, e por compra ou permuta a outros Estados, que não foram alienadas, por qualquer forma

admitida à época, aos particulares, ou que por estes não foram adquiridas por usucapião, assim como aquelas que, transmitidas aos particulares, retornaram ao patrimônio do Poder Público por terem caído em comisso ou por falta de revalidação ou cultura, não se destinando a algum uso público, encontrando-se, atualmente, indeterminadas. Em consonância com o conceito acima adotado, afirma Pontes de Miranda, haver três espécies de terras devolutas: a) as que pertenceram à Coroa portuguesa pelo descobrimento; b) as que o Brasil adquiriu por compra ou permuta; c) as que, inicialmente pertencentes à Coroa portuguesa, foram alienadas e retornaram ao patrimônio público por terem caído em comisso e por falta de revalidação e falta de cultura. Em síntese, pela Lei 601/1850, devoluta é toda terra que, por qualquer título, não se acha aplicada a nenhum uso público, por um lado, e, por outro, não integrado, por qualquer título, ao patrimônio privado. Finalmente, a vigente Constituição de 1988, mais técnica que as anteriores, estatui que "são bens da União: as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei" (art. 20, II) e que "incluem-se entre os bens dos Estados: as terras devolutas não compreendidas entre as da União" (art. 26, IV). Segundo o Juiz Dirley da Cunha Junior "terras devolutas são terras públicas *lato sensu*, indeterminadas ou determináveis, sem nenhuma utilização pública específica e que não se encontram, por qualquer título, integradas ao domínio privado". Quando determinadas via ação discriminatória, passam a ser terras públicas *stricto sensu*. Elas pertencem, em regra, desde a Constituição de 1891 (art. 64), aos Estados-membros, excetuando-se aquelas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, que são de propriedade da União (CF/88, art. 20, II).

Transformação

Esta palavra cobre um campo semântico muito extenso, com muitos sinônimos e conotações diversas, que indicam uma transição para um outro estado, melhor ou pior.

Entre estes sinônimos podemos citar alguns: alteração, aperfeiçoamento, conversão, crescimento, degenerescência, degradação, desenvolvimento, desgaste, deterioração, evolução, expansão, melhoria, metamorfose, modificação, mudança, mutação, progresso, retificação, reforço, reforma, renovação, revolução, transmutação, transtorno. Infelizmente, essa análise lexical esclarece pouco o caso sob estudo, já que o Brasil conheceu quase todos

estes tipos de evoluções, muitas vezes ao mesmo tempo, faltando apenas a apostasia (e talvez nem ela). Mas recorrer a essa lista poderá nos ajudar a caracterizar o que aconteceu em cada um dos itens que poderemos examinar.

Concentrou-se, portanto, no que constitui o centro das preocupações de quem se interessa pelo ordenamento territorial: as dinâmicas territoriais e a forma como interagem com as disparidades sociais (das quais são ao mesmo tempo causas e consequências). Neste trabalho, as transformações são medidas e demonstradas por meio de mapas, baseados no processamento de dados, interpretados, comentados e relacionados com as estruturas elementares do território.

Definições do Dicionário Houaiss para “Transformação”:

- Ato ou efeito de transformar (-se)
- Em Física. Qualquer alteração no estado de um sistema físico.

Uso

A primeira definição do termo já supõe uma adequação “com sua natureza”, e remete à sua acepção jurídica, com o seu corolário de usufruto (portanto provisório e limitado ao tempo de vida do usuário) e o seu antônimo, o abuso. Supõe-se que o uso deve ser apropriado não somente às “utilidades exigidas pelas necessidades do usuário e sua família”, mas também à abundância do recurso considerado.

No caso específico do uso do solo, ou “afetação do solo e das parcelas a usos determinados”, ele se mede usando “mapas de ocupação do solo” e não se pode deixar de observar as “dinâmicas da utilização do solo”, o que é precisamente o que o estudo tentou fazer.

Definições do Dicionário Houaiss para “Uso”:

- Aplicação de um objeto, matéria, ferramenta etc. de acordo com sua natureza, sua função própria; emprego, utilização.
- Termo jurídico. Direito real e temporário que autoriza a extrair da coisa as utilidades exigidas pelas necessidades do usuário e sua família.

Definições de Brunet, Ferras e Théry (1992) para “Uso”:

- Afetação do solo e as parcelas a usos determinados. Sinônimo: ocupação do solo. Elabora-se mapas de ocupação do solo, estudam-se as dinâmicas da utilização do solo (p. 499).

APÊNDICE C – Critérios utilizados para a classificação de mecanismos e instrumentos de Ordenamento Territorial (OT)

Na análise dos instrumentos de OT utilizados nas experiências nacionais e internacionais estudadas, foram usados dois tipos de classificação: a primeira segundo níveis de formalidade dos instrumentos (institucionais, de gestão e de operacionalização); a segunda, de acordo com seus níveis de imposição (coercitivos, incitativos, e persuasivos)

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.

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).

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)

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) 	- 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 	- 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 	- Disseminação de informações

(1) Projeto específico

(2) Apoio à atividade sem menção a projeto específico