

UMA CONTRIBUIÇÃO AO DEBATE SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL - PNOT

Prof. Dr. Aldomar Arnaldo Rückert
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
aldomar.ruckert@terra.com.br

Prof. Msc. Edu Silvestre de Albuquerque
Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR
edusilvestrealbuquerque@bol.com.br

RESUMO

O artigo reflete contribuição à uma das oficinas de construção da Política Nacional de Ordenamento Territorial, no Ministério da Integração Nacional, Brasília, em Abril de 2006. Trata da análise do padrão de uso e ocupação do território nacional e suas principais tendências de transformação. Agrega-se à análise destes padrões as dimensões da inovação territorial e regiões de fronteiras como contribuições à Política Nacional de Ordenamento Territorial.

Palavras chaves: Ordenamento Territorial, regiões de fronteiras, inovação territorial, desenvolvimento regional.

ABSTRACT

This article reflects upon a contribution to one workshop for National Territorial Management Policy at National Integration Ministry, Brasilia, April, 2006. It deals with analysis of occupation and land use patterns of national territory and its main transformation tendencies. It is added to the analysis of these patterns dimensions of territorial innovation and frontier regions as a contribution to the National Territorial Management Policy.

Key Words: National Territorial Management Policy, frontier regions, territorial innovation, regional development.

Introdução

Provavelmente, desde o Plano de Metas (1956-1961) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1976-1980) não se tem momento tão propício como no presente para conjugar planejamento econômico e ordenamento territorial. Paradoxalmente, o Plano de Metas de JK (um governo eleito democraticamente) foi um dos principais responsáveis pela concentração geográfica da indústria automobilística – principal vetor do setor de bens de consumo duráveis – e da atividade industrial em geral na Região Sudeste, particularmente no estado de São Paulo, enquanto que o II PND realizou um dos mais importantes movimentos de desconcentração do processo de industrialização nacional principalmente através da implantação de pólos petroquímicos regionalizados (Nordeste e Extremo Sul).

O atual desafio posto à sociedade civil é a implementação dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, que consagrou o planejamento da atividade econômica e a redução dos desequilíbrios regionais. Assim, visando a adequação do Plano Plurianual 2004/2007 do Governo Federal a esses princípios constitucionais, o Ministério da Integração Nacional, através da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, foi incumbido pela Lei Federal nº 10.683 de 20 de maio de 2003 (artigo 27 – inciso XIII – letra L e parágrafo 3º) de por em marcha o Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial, que se propõe a:

Articular ações de instituições federais, estaduais e locais na implementação das políticas de desenvolvimento regional e ordenamento territorial a fim de buscar a redução das desigualdades regionais e promover a afirmação dos potenciais da rica diversidade social, econômica e cultural do território (www.integracao.gov.br).

Com esse intuito, foram organizados dois grandes grupos de especialistas, reunindo principalmente economistas e geógrafos dos principais centros acadêmicos brasileiros e também servidores federais

envolvidos com o tema, para iniciar as discussões para a elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT).

O presente artigo foi pensado a partir de Parecer (abril 2006) solicitado pela Direção do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, destinado aos trabalhos de preparação da Política Nacional de Ordenamento Territorial. O parecer foi apresentado durante os trabalhos de uma oficina de construção da Política, no Ministério da Integração Nacional, Brasília, nos dias 3 e 4 de Abril de 2006. O Parecer procurou, não apenas analisar o Documento “Padrão de uso e ocupação do território e suas principais tendências de transformação”, de autoria de Hervé Théry (CNRS - Credal / USP); Neli Aparecida de Mello (USP); Eustógio Dantas (UFCE) e Wanderley Messias da Costa (USP) - baseado nos recursos do software Philcarto (<http://www.multimidia.prudente.unesp.br/philcarto/philcartomenu.htm> - 12k) -, como procurou trazer alguma contribuição ao debate da temática do ordenamento territorial.

O referido Parecer baseou-se nas asserções gerais dos elementos que devam constar nos subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. Assim, contemplou algumas das questões levantadas durante a Oficina sobre a PNOT, realizada em Brasília, nos dias 13 e 14 de novembro de 2003, como: a) o que ordenar?; b) para que ordenar?; c) como ordenar? No quesito “o que ordenar”, foi destacado os usos múltiplos do território e de seus recursos. Na resposta à indagação “para que ordenar” foi resgatado os objetivos de desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões; a melhoria da qualidade de vida; a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção ambiental e a utilização racional do território. Finalmente, no “como ordenar” foi considerado essencial o fator finitude do território, que deve ser visto como um bem escasso (BECKER, 2005).

Transladado do contexto europeu do pós-guerra, o ordenamento territorial é caracterizado como “instrumento de planejamento, como elemento de organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do Estado”. (<http://www.integracao.gov.br>). Enquanto num Estado Unitário como Portugal a política de ordenamento territorial é concebida especialmente em paralelo ao planejamento do desenvolvimento urbano (local) (<http://www.dgotdu.pt>), no Brasil a gestão territorial visa articular a política de ordenamento territorial fundamentalmente com a política de desenvolvimento regional (as partes federativas).

A particularidade brasileira de exigir da política de ordenamento territorial uma vinculação com as políticas de planejamento regional reside em seu gigantismo territorial e na necessidade de desconcentração de riqueza e população, portanto, submetida não aos interesses regionais fragmentados e particularistas, mas num contexto de uma visão estratégica de Estado e de modelo de organização territorial. Contudo, a gestão do território dialoga não apenas com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, mas também com todas aquelas políticas setoriais e macroeconômicas capazes de produzir efeitos territoriais importantes.

O ordenamento territorial no cenário de integração regional

Num cenário de economia globalizada e de constituição de blocos econômicos regionais, a necessidade da ampliação das economias de escala exige repensar a dimensão da intervenção estatal, de modo ao desenvolvimento de parcerias estratégicas principalmente com os países fronteiriços. Os processos integracionistas regionais colocam também novas responsabilidades ao setor público no sentido da correção das desigualdades estruturais existentes entre seus diversos territórios constituintes, exigindo para as regiões e países de menor desenvolvimento relativo a adoção de medidas como:

(...) programação do desenvolvimento industrial, apoio à pesquisa e desenvolvimento, (...) fundos de investimentos, alocação de recursos destinados à reconversão industrial e de culturas, treinamento de recursos humanos, etc. Em relação ao comércio, (...) um período mais prolongado de adaptação para a eliminação de tarifas dos produtos mais sensíveis. (MACADAR, 1992, p.687).

Assim, a elaboração de diretrizes para uma PNOT deve estar em consonância com a política de construção de parcerias sul-americanas, de modo a ampliar a noção de ordenamento territorial para o conjunto do território sul-americano e de modo a privilegiar as zonas de fronteira:

A questão das relações bilaterais e multilaterais com os países vizinhos – isto é, *os temas transfronteiriços* – também fazem parte da pauta de uma política de ordenamento territorial no âmbito nacional, pois possuem importantes repercussões nos fluxos e mesmo em áreas às vezes distantes das fronteiras. Nesse sentido, uma macrovisão do território brasileiro deve visualizar também a unidade maior do subcontinente sul-americano (MORAES, 2005, p. 46).

A atual conjuntura econômica mundial e regional impõe mudanças das noções de fronteira, de modo a tornar mais flexíveis os conceitos de “fronteiras de contenção” e “fronteiras-separação” da geopolítica realista, e reforçar as características fronteiriças atuais de áreas de transição, de interface e/ ou de comutadoras entre países vizinhos. As abordagens nacionalistas e militaristas de fronteira (típica dos regimes militares argentino e brasileiro) perdem sua exclusividade de outrora, ao mesmo tempo em que as áreas de fronteira deixam de ser *zonas de tensão* para converter-se em *zonas de contato e articulação* (RUCKERT, 2003).

A evolução da *fronteira-separação* em *fronteira-cooperação* tem implicado em recentes transformações no que tange à implementação de infra-estrutura estratégica e indústrias nas Faixas de Fronteira, como na Fronteira Oeste Brasil-Argentina, principalmente no Estado do Rio Grande do Sul. A legislação federal que dispõe sobre a faixa de fronteira veda - na forma como se encontra em vigor, nos termos de 1979 -, salvo com o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, a implementação de infra-estrutura estratégica (abertura de vias de transporte, construção de estradas internacionais, implantação de instalações industriais de interesse da Segurança Nacional), bem como exige que ao menos 51% do capital de quaisquer indústrias que aí se instalem pertençam a brasileiros.

No entanto, o Protocolo nº 23 Regional Fronteiriço (1988) estimularia as primeiras articulações de comutação nas fronteiras sul-americanas, principalmente pela integração rodoviária, como a Rodovia do Mercosul e o Centro Unificado de Fronteira da Ponte Internacional São Borja (RS)- Santo Tomé (Argentina); e também pela integração energética através dos gasodutos Bolívia-Brasil e Argentina-Brasil, da Unidade Termelétrica de Uruguaiana (RS) que opera com gás argentino, e das Estações Conversoras de energia elétrica de Uruguaiana em Garabi (no município de Garruchos) e Santana do Livramento – Rivera. Os casos de infra-estrutura estratégica supracitados, implementados na Fronteira Oeste são objeto de acordos internacionais específicos, como o próprio Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 23/08/1989 e seus protocolos adicionais, além dos acordos para a construção da Ponte Internacional São Borja - Santo Tomé. Na maioria dos empreendimentos concorreram investimentos de capitais privados estrangeiros e as empresas são, em sua maior parte, predominantemente empresas de atuação global.

Ainda em 1988, a nova constituição brasileira substituiu o Conselho de Segurança Nacional a que alude a legislação de faixa de fronteiras de 1979 pelo Conselho de Defesa Nacional, porém, não altera a Lei de Faixa de Fronteiras. Apesar disto, o espírito de sua interpretação continua a mudar através de outros dispositivos, o que de certa forma torna letra morta alguns dos termos. Por exemplo, o artigo 3º da Emenda Constitucional nº 6 de 1995 revoga o artigo 171º da Constituição Federal que definia o conceito de empresa brasileira de capital nacional.

O fator continentalidade do Brasil não pode ser desprezado, afinal a fronteira nacional terrestre envolve uma área cerca de duas vezes mais extensa que a banhada pelo Atlântico: são 15.719 quilômetros de fronteira do Brasil com os países vizinhos (MATTOS, 1980). Num processo espontâneo de cooperação internacional ao longo das Faixas de Fronteira, multiplicaram-se as cidades-gêmeas desde o Mato Grosso do Sul (fronteira com o Paraguai), passando pelo Paraná (a maior conurbação transfronteiriça sul-americana é Foz do Iguaçu – Ciudad del Este) e, principalmente, Rio Grande do Sul (fronteira com a Argentina e Uruguai). Naturalmente, as fronteiras - ou mais propriamente regiões fronteiriças – já passam por um processo de valorização enquanto territórios de mudança mais imediata dos processos de integração e de reestruturação econômica, tanto pela *presença* como pela *ausência* de atividades e projetos relacionados

com os mesmos processos. À PNOT caberia estimular esse processo de desenvolvimento das áreas fronteiriças (verdadeiras “fronteiras ativas”) a partir do conceito de cooperação, contato e articulação produtiva. Para isto é fundamental considerar a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira do próprio Ministério da Integração, com vasto estudo e diagnóstico elaborado pela UFRJ, coordenado por Lia Osório Machado, Grupo Retis (www.igeo.ufrj.br/fronteiras/).

Sem dúvida, o Arco Sul (Centro-Sul) é o espaço econômico mais desenvolvido e o mais intensamente afetado pela dinâmica transfronteiriça decorrente do projeto de integração econômica do Mercosul. No Arco Sul, as interações entre os países vizinhos são regidas pela expansão acelerada de interesses econômicos e de infra-estrutura. Com a Argentina, a “linha de contenção” (as reservas naturais de florestas nas províncias de Corrientes e Misiones que funcionariam como zona-tampão contra eventuais invasões brasileiras) é quebrada pelo desenvolvimento de cidades-gêmeas (Uruguaiana - Passo de los Libres; São Borja - Santo Tomé, Quaraí - Artigas) e por novas iniciativas de integração da infra-estrutura rodoviária.

No Arco Norte (Amazônia) a BR 174 já constituiu eixo de vertebramento de embrionário território internacionalizado ao interligar Manaus – Boa Vista – Caracas (do “Amazonas ao Caribe”). A construção da ponte binacional Asis (Acre, Brasil) - Iñapari (Peru); o projeto da ponte Oiapoque (Amapá, Brasil) - San Jorge (Guiana Francesa), dentre outros, são projetos igualmente importantes para a constituição de novos territórios internacionalizados na região e a efetivação das aspirações do Tratado de Cooperação Amazônica (<http://www.iirsa.org/>). Para o futuro, a concretização do anunciado Gasoduto Venezuela – Brasil – Argentina, ainda em estudos, e do projetado corredor bi-oceânico (Atlântico-Pacífico), a partir do Acre, devem ampliar ainda mais significativamente o processo de redinamização da economia pan-amazônica. Não obstante, a grande extensão fronteiriça e a desigual distribuição populacional possibilitam a atuação de redes ilegais (tráfico de drogas, abastecimento da guerrilha colombiana, biopirataria) que ainda exigem a atuação do Estado Geopolítico nessa região do país (Projeto Calha Norte, SIPAM).

A época das fronteiras fechadas não acabou, mas certamente não se trata mais das mesmas fronteiras. O Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira do Ministério da Integração (2005, p. 9), por exemplo, aponta para a premência de se criar um *Estatuto da Fronteira* como marco regulatório para o desenvolvimento regional e a integração com os países limítrofes. Afirma o PDFF:

A preocupação com a segurança nacional, de onde emana a criação de um território especial ao longo do limite internacional continental do país, embora legítima, não tem sido acompanhada de uma política pública sistemática que atenda às especificidades regionais, nem do ponto de vista econômico nem da cidadania fronteiriça. Motivos para isso não faltaram até o passado recente, como a baixa densidade demográfica, a vocação “atlântica” do país, as grandes distâncias e as dificuldades de comunicação com os principais centros decisórios, entre outros (PDFF: 2005, p. 9).

Dentre os novos condicionantes da ação governamental, que tornam imperativa a mudança de perspectiva de abordagem do Estado nacional em relação à fronteira continental, o PDFF aponta, entre outras, para as escalas subcontinental e nacional. Na *escala subcontinental* os condicionantes dos agrupamentos funcionais dos Estados-nações (MERCOSUL, Tratado Amazônico) possibilitam a formulação de novo marco regulatório das interações entre os Estados, inclusive a *criação de territórios especiais* regidos por normas bilaterais ou multilaterais. Na *escala nacional* são imperativos ajustes das políticas públicas à “permeabilidade” das fronteiras, de modo a garantir a integração das Faixas de Fronteira às outras regiões do país para que não se transformem em meros “territórios de passagem” de mercadorias e serviços nem deixem de constituir importantes sinergias; a promoção da cidadania e o desenvolvimento regional como forma de combater o crescimento de diversos tipos de tráfico de ilícitos; e a criação de novos espaços de articulação entre os sistemas territoriais produtivos de áreas com povoamento consolidado e não-consolidado do país.

A proposta da criação de Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF)

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira propõe a criação de *Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF)* para estimular o desenvolvimento das cidades-gêmeas, de modo a fortalecer seu papel

como elemento estruturador dos espaços sub-regionais. Para tanto, o PDFF propõe que as Zonas de Integração Fronteiriças (ZIF) se tornem áreas com regime especial de tributação e aplicação de leis trabalhistas. Em realidade, essa idéia já é debatida no corpo da república desde a década de 1950, quando o General Meira Mattos (1980) definiu diversas “Áreas interiores de intercâmbio fronteiriço”, cuja prioridade seria a dotação de infra-estrutura para a conexão dos interesses internacionais sul-americanos.

A atual proposta das ZIFs inclui um *regime especial de tributação* que proporcionaria redução ou isenção de vários impostos federais, estaduais e municipais (IPI, ISS, ICMS; IPTU), *enquanto o regime especial de aplicação das leis trabalhistas* permitiria uma flexibilização conducente à atração de empresas de vários portes em lugares estratégicos da zona de fronteira. A livre circulação de mercadorias (*arranjos produtivos transfronteira*), planos conjuntos de ordenamento urbano, Centros Aduaneiros Únicos, fundos comuns para construção e adensamento de infra-estrutura na zona de fronteira, além da formação de grupos técnicos bi ou tri nacionais para gerir as ZIFs seriam efeitos colaterais positivos e dinamizadores da economia regional.

Embora a formatação final do modelo de desenvolvimento das Faixas de Fronteira mereça ainda debates mais aprofundados, entende-se que as regiões fronteiriças – e as faixas de fronteira propriamente ditas – devam assumir essa característica de zonas de contato e cooperação mais imediata dos processos de integração regional e de reestruturação econômica no âmbito de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial.

A retomada de um projeto industrial baseado no vetor técnico-científico

Uma das polêmicas instauradas no interior do grupo de discussão sobre a PNOT diz respeito ao tipo de desenvolvimento a ser estimulado para as regiões periféricas. Numa leitura que chamaríamos de naturalização ou “espontaneísmo” do mercado, as regiões periféricas mais próximas do núcleo dinâmico da economia brasileira (o triângulo São Paulo – Rio de Janeiro – Belo Horizonte) deveriam ser estimuladas a atrair aqueles segmentos industriais tradicionais tornados desinteressantes no centro (as chamadas “deseconomias de escala”), enquanto que para as regiões periféricas mais afastadas o desenvolvimento deveria priorizar a expansão do agronegócio e do extrativismo mineral.

De fato, o recente processo de desconcentração industrial iniciado a partir da Região Metropolitana de São Paulo ocorre principalmente na direção de espaços privilegiados do Centro-Sul do país, no chamado “polígono desenvolvido” (DINIZ, 1994; 1995). Contudo, daí depreender modelos “funcionalistas” para o desenvolvimento regional significa assumir uma postura de não-intervenção no processo de desenvolvimento econômico e de organização territorial em curso no país, além de demonstrar evidente desconhecimento quanto ao processo genético da formação da indústria brasileira (ALBUQUERQUE, 1998).

Há também sérias limitações no campo externo para o reforço de estratégias funcionalistas a partir das monoculturas de exportação. É preciso lembrar que o Estado brasileiro, ao estimular a abertura de “fronteiras agrícolas” no Centro-Oeste e Amazônia, o fez tanto por motivos geopolíticos de ocupação efetiva do território nacional como movido pelas oscilações da bolsa de Nova York favoráveis à expansão da cultura da soja no Brasil. Assim, as atuais propostas de “espalhamento” do agronegócio pelas regiões periféricas determinadas a partir do mercado internacional estariam limitadas praticamente às culturas para a produção de biocombustível (a “bola da vez” do agronegócio mundial). Desse novo investimento, grande parte acabará canalizado justamente para a reconversão das áreas produtoras de soja (portanto, já ocupadas) ao invés de garantir a expansão do ecúmeno nacional, ao mesmo tempo, para as áreas amazônicas os efeitos ambientais das monoculturas podem causar grandes problemas como já demonstrou o processo de expansão da soja pelo cerrado.

Os novos usos agrícolas do território brasileiro no período técnico-científico-informacional têm produzido uma nova geografia rural similar a dos belts e fronts experimentados pelos Estados Unidos, mas de abrangência espacial ainda reduzida a determinadas “manchas” de difusão das inovações (SANTOS

& SILVEIRA, 2001). Assim, as monoculturas modernas de exportação são difundidas de modo extremamente seletivo e parcial pelo território brasileiro, promovendo a exclusão ou a depreciação da maior parte da economia e da população.

Diante desse quadro, a PNOT deveria, isto sim, é considerar para as regiões rurais as contribuições dos especialistas em desenvolvimento rural que apontam o crescimento das atividades não-agrícolas. Assim, o correto diagnóstico das potencialidades das regiões rurais brasileiras abarcaria as múltiplas possibilidades de uso educacional, turístico e científico (biodiversidade) de suas riquezas. Neste sentido, é preciso realçar os importantes esforços no seio do próprio governo federal, como o estudo sobre o “Desenvolvimento Sustentável e territorialidade: identidades e tipologias”, desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2006, ainda não divulgado).

O modelo exportador de matérias-primas atingiu seu limite histórico para o país com o desenvolvimento agroindustrial inaugurado a partir da década de 1970, e que desde a década seguinte já não mais foi capaz de garantir a continuidade do crescimento econômico a taxas satisfatórias. Nesse sentido, o desenvolvimento regional e a política de desconcentração industrial não podem ser vistas apenas sob a ótica da agroindústria e do extrativismo mineral, sob pena justamente de aguçar os desequilíbrios regionais que visa combater e produzir um ordenamento territorial inócuo.

Diante disto, parece evidente que o desenvolvimento regional em patamares mais sólidos somente será alcançado se vinculado a um projeto de desenvolvimento econômico integrado e com especial destaque para o fator técnica, de modo que as regiões rurais se tornem gradativamente menos dependentes das exportações de produtos agropecuários semi-elaborados (a exportação de grãos e matérias-primas seria apenas uma das múltiplas atividades dos territórios rurais). Como insistentemente lembrava Milton Santos (1997), em nosso tempo, por todos os lugares a agricultura e a própria indústria são cada vez mais partes de um “sistema técnico-científico-informacional”.

A própria configuração do território nacional já denota a maior aceleração (ou “luminosidade”) promovida pelas atividades diretamente ligadas ao segmento tecnológico. De modo preciso, Bertha Becker (2005, p. 72; 76) sintetiza que o contexto da PNOT se caracteriza pela complexidade do mundo atual advinda da revolução científico-tecnológica:

A construção de uma PNOT exige o inventário razoavelmente preciso dos vetores mais ativos e do seu efetivo poder de configurar o território nacional, das redes de fluxos que funcionam em circuitos semi-autônomos em relação aos sistemas de regulação e controle governamentais, da redefinição das regiões, e das novas territorialidades e institucionalidades. (p. 76).

Como ponto de partida, na fase de diagnóstico do potencial científico-tecnológico nacional para uma PNOT deveria ser considerada a distribuição espacial das universidades nacionais e regionais e dos pólos de ciência e tecnologia como difusores de inovação territorial (FERRÃO, 1995; 1996; 2000), bem como a determinação dos novos vetores de ordenamento e reestruturação territoriais. Esses dados devem formar o cenário que permitirá refletir a intervenção do Estado no sentido de garantir ao conjunto do território nacional a geração de capacidade de pesquisa e desenvolvimento e seu uso produtivo. Importante lembrar aqui o Art. 218º e seu parágrafo 2º da Constituição Federal que afirma:

Art. 218º - O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

(...)

2º - A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

Ao longo das últimas décadas o país têm ampliado o número de grupos de pesquisa de excelência que vêm executando importantes projetos de pesquisa em suas diversas frentes, apoiados pelo governo federal e por agências internacionais. Atualmente, a política de desconcentração de C&T do Ministério de Ciência e Tecnologia e de apoio aos centros de pós-graduação deveriam procurar associar-se com as possibilidades de fomento ao desenvolvimento endógeno das forças produtivas.

Importante destacar que também o CNPq lançou em 1984 o Programa de Implantação de Parques Tecnológicos, selecionando as experiências de Petrópolis (RJ), São Carlos (SP), Campina Grande (PB), Manaus (AM), Joinville (SC), Santa Maria (RS) e, mais tarde, Florianópolis (SC), articuladas em torno de universidades públicas ou centros de pesquisa mantidos pelo governo federal. E em 1998, essa instituição federal deu início ao Programa Nacional de Incubadoras de Empresas – PNI.

As experiências brasileiras de inovação

Embora iniciada no Japão, foi novamente os Estados Unidos que realizou mais plenamente uma política industrial integrada ao desenvolvimento científico-tecnológico autônomo, dinamizando a capacidade de inovação por seu território nacional. De modo geral, a inovação pode ser definida como:

(...) un processus complexe qui suppose la collaboration et l'enchaînement réussis de fonctions complémentaires: recherche, fondamentale, recherche appliquée, développement, élaboration de prototypes, investissement industriel, mise en production, commercialisation, adaptation de la production au marché. (MAILLAT, 1997, p.21).

No Brasil, aparentemente, as políticas de inovação tecnológica são ainda de iniciativa de atores locais-regionais, tendendo a constituir-se em fator de construção da competitividade dos lugares e regiões no contexto da reestruturação territorial em curso. Infelizmente, as experiências desenvolvidas no país são ainda incipientes e concentradas no Centro-Sul do país e em cidades de grande e médio porte. No sentido do espalhamento das iniciativas de inovação, experiência interessante foi desenvolvida pelo Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, que levou à criação de vinte e quatro (24) Pólos de Modernização Tecnológica em universidades regionais, públicas e comunitárias.

Em outros casos, foram colocados em marcha programas federais experimentais, ainda contingenciados por questões orçamentárias e pela falta de legislação de estímulo à integração industrial. Esse é o caso do Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA) localizado em Manaus - um conjunto de 26 laboratórios de análises químicas, produção de extratos e processamento industrial e uma incubadora de empresas e escritórios de apoio à inovação tecnológica -, e desejável embrião de um futuro pólo regional de desenvolvimento sustentável e biotecnologia. Da mesma forma, talvez esteja nascendo um “pólo microeletrônico” no Extremo-Sul, em torno do CEITEC – Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada, em construção em Porto Alegre, que poderá no futuro integrar-se a emergente estrutura regional de pesquisa e desenvolvimento a partir da área de informática e automação, como por exemplo, o Programa Gaúcho de Informática do RS; o Porto Alegre Tecnópole; o Tecno PUC (RS); e os pólos de informática catarinenses de Florianópolis, Blumenau e Joinville. Mas é o pólo químico-farmacêutico goiano um dos mais consolidados na atualidade; localizado no Distrito Agroindustrial de Anápolis, proporciona elevado grau de sinergia entre diversas indústrias químicas e farmacêuticas, inclusive com o desenvolvimento de novas linhas de produtos. Finalmente, o pólo aeroespacial de São José dos Campos (SP) é que movimenta os maiores volumes financeiros, com destaque para o Instituto de Tecnologia da Aeronáutica (ITA), a Embraer e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Além disso, deveríamos lembrar que o Ministério de Ciência e Tecnologia tem adotado uma política de desconcentração de investimentos em C&T. A implantação dos Institutos do Semi-árido e de Neurociências no Nordeste são exemplos do que o MCT denomina de “federalização dos recursos”; incluindo-se aí ainda a distribuição de Centros Vocacionais Tecnológicos nos nove estados nordestinos e no Espírito Santo.

Conforme o Ministério da Ciência e Tecnologia no ano de 2000, das 72.000 empresas industriais no país, com 10 ou mais pessoas ocupadas, 19.000 implementaram produtos e/ou processos tecnologicamente novos ou substancialmente aprimorados. Mais de 7.000 empresas realizaram dispêndios em atividades internas de pesquisa e desenvolvimento - P&D - ocupando mais de 20.000 técnicos de nível superior,

dentre eles, quase 3.000 com pós-graduação. Em 2003, o número de empresas com 10 ou mais pessoas ocupadas cresceu 17%, contra 23% das empresas que implementaram algum tipo de inovação e 36% que realizaram dispêndios em atividades internas de P&D, enquanto que o número de técnicos de nível superior cresceu apenas 8% (http://www.mct.gov.br/estat/ascavpp/inovacao/inovacao_p3_empresas.htm). Esses dados merecem uma análise mais apurada, pois os processos de inovação podem estar privilegiando apenas a modernização da produção já existente ao invés de criar novos produtos e serviços. A Pesquisa Industrial – Inovação Tecnológica – PINTEC, em 2001 e 2004, com dados referentes aos períodos 1998/2000 e 2001/2003 é apresentada por regiões e unidades da federação. Já devem estar disponíveis as pesquisas anunciadas para o período 2004/2005.

Inovações científicas e tecnológicas e a PNOT: uma “tarefa de ponta”

Uma cartografia temática da inovação tecnológica parece ainda ser incipiente no Brasil e talvez mesmo esta lacuna seja responsável, em parte, pelas nossas incompreensões do processo de transformações produtivas nas diversas regiões da federação (uma exceção são os levantamentos encontrados no site www.anprotec.org.br). Ciência e tecnologia são, fundamentalmente, os vetores mais importantes da criação de novos usos econômicos do território e suas manifestações deveriam ser apreendidas de forma sistemática. Esta deveria ser uma “tarefa de ponta” de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial.

Aprimorar a Nova Lei de Informática (Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001) também deve entrar na agenda governamental, que estabelece atualmente a redução de até 95% do IPI para empresas de TI e comunicações, com a contrapartida do investimento de ao menos 5% de seu faturamento bruto em P&D. O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) deveria assumir papel-chave numa nova política tecnológica-industrial integrada, reorientando sua função atual do segmento de consumo de bens não-duráveis e metas anti-inflacionárias (financiamento de indústrias de bebidas e shopping centers) para uma audaciosa política de parceria com empresas e projetos estratégicos em termos de desenvolvimento de capacidade científico-tecnológica nacional.

A questão apontada na direção da valorização da Ciência e Tecnologia em uma possível Política Nacional de Ordenamento Territorial está na face oposta do principal vetor da desconcentração industrial recente que é a guerra fiscal. O termo “Guerra Fiscal” é empregado para definir o conflito federativo entre os estados brasileiros pela atração de investimentos produtivos, sobretudo através da renúncia fiscal (Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS). Na década de 1970 já tivemos um prenúncio do prejuízo aos cofres públicos do uso de incentivos fiscais como política de desenvolvimento estadual, sendo eliminada apenas por emenda constitucional (1975). Reiniciada em 1989, quando o Conselho Nacional de Política Fazendária – que reúne os Secretários de Fazenda dos Estados – perdia sua força disciplinadora para a harmonização das políticas fiscais estaduais, a atual “Guerra Fiscal” continua causando perturbações na ordem federativa.

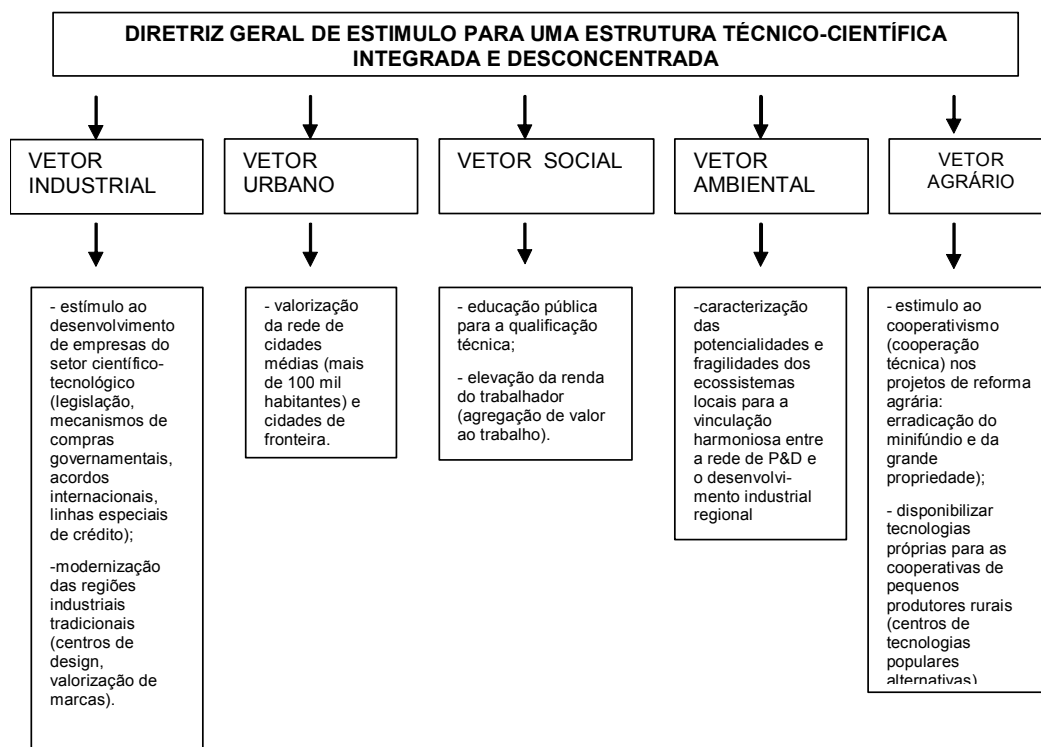
A solução da atual crise federativa exige que o governo federal reassuma o planejamento da economia de modo a promover um crescimento regional equilibrado. A guerra fiscal é no longo prazo prejudicial aos próprios Estados que hoje acreditam se beneficiarem do processo de desconcentração industrial, uma vez que representará menos recursos para os esforços de desenvolvimento científico-tecnológico autônomo.

O caso da disputa pela unidade da Ford entre os Estados do Rio Grande do Sul e da Bahia é um exemplo notório de como empresas globais tem subjugado os poderes estaduais para que realizem a “troca de patrimônio por investimento”. Quando a direção da Ford percebeu que não contaria com os mesmos recursos anunciados pelo governo anterior (o governo peemedebista de Antônio Britto era substituído pelo do petista Olívio Dutra em 1999) decidiu optar pela Bahia de Antônio Carlos Magalhães, que mobilizou a bancada nordestina para obter a intermediação do BNDES. Este foi um claro exemplo de desperdício de fundos públicos federais e estaduais, que poderiam ser alocados não para uma luta fratricida de entes federativos, mas para políticas de inovação tecnológica que não fossem concorrentes umas as outras.

Qual será o êxito de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial no sentido de embasar uma

articulação inter-ministerial (Fazenda, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) nesta frente tão problemática e mesmo desconcertante para a federação brasileira? Apenas a reafirmação constante da vontade política federativa poderá efetivar uma PNOT capaz de garantir a continuidade do processo de desconcentração econômica da forma menos traumática possível e de viabilizar a criação de uma estrutura de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico que possibilite um novo ordenamento territorial.

A título de exemplo, apresenta-se um organograma demonstrando de que forma a revolução técnico-científica perpassa todos os demais vetores estruturantes do território nacional (industrial, urbano, social, ambiental e agrário) e se estende inclusive para o contexto sul-americano.



Consideração Finais: uma proposta de diretrizes e de organização institucional para a PNOT

Embora os economistas de orientação liberal abordem o mercado enquanto fator natural ou “já dado”, a própria estruturação e funcionamento do mercado é também determinada politicamente (CHANG, 2002), onde a intervenção estatal ocorre de forma direta (criação de estatais, agências de fomento) ou pela ação reguladora. Desta forma, o próprio processo de diferenciação regional também aparece enquanto produto da intervenção do Estado na criação e funcionamento do mercado nacional (ALBUQUERQUE, 1998).

O Brasil é uma federação, ainda que seu federalismo seja um processo incompleto ou mesmo um federalismo evitado de centralismos e autoritarismos cíclicos. Mas, *buscamos ser uma Federação* e como tal isto significa que a redistribuição de recursos federais está subsumida ao Art. 3º da Constituição Federal que afirma que são objetivos fundamentais da República Federativa, dentre outros como o parágrafo III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir *as desigualdades sociais e regionais*. Além disso, o Art. 174º refere-se que o Estado exercerá as funções de planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado “*o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento*”.

A lembrança aos princípios constitucionais tem aqui o papel de resgatar a dimensão política da federação perante o viés economicista que acaba – queiramos ou não – reforçando o papel central das regiões já industrializadas do Centro-Sul. Quer-se lembrar que a república federal democrática é um processo em eterna construção; daí nossa posição pela adoção de um princípio geral na Política Nacional de Ordenamento Territorial pautado exatamente no respeito aos princípios constitucionais federais.

Neste sentido, os múltiplos entes federativos deverão ser parceiros de uma política tipicamente nacional, coordenada pelo Poder Executivo Federal. Este é o princípio geral que deveria ser assumido por uma PNOT no Brasil. Sendo este o princípio geral sugere-se que novos diagnósticos do uso, ocupação do território e suas principais tendências e transformação sejam realizados com a participação dos diversos atores regionais procurando contemplar as diversidades regionais do Brasil.

Um desenho institucional importante para implementar, monitorar e avaliar uma PNOT poderia ser o *Conselho da Política Nacional de Ordenamento Territorial*, diretamente subordinado à presidência da República. O Conselho deveria ter funções supraministeriais, ao mesmo tempo em que os diversos ministérios se fariam representar junto a ele. Sua composição poderia se dar pelos (as):

- Representantes dos ministérios da Integração Nacional, Defesa, Planejamento, Fazenda, Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Desenvolvimento Agrário, das Cidades, Meio Ambiente;
- Agências de Planejamento Regional e as empresas públicas com ações de caráter territorial (ADA, Adene, Codevasf, DNOCS, Petrobrás, Eletrobrás...);
- Representantes da política externa brasileira;

Suas funções poderiam ser, dentre outras, as de:

- fomentar e divulgar a concepção de políticas territoriais junto aos diversos ministérios que desenvolvem programas estratégicos com dimensão territorial;
- articular as diversas políticas estratégicas ministeriais de caráter setorial com as políticas de ordenamento territorial;
- proceder como *Observatório das transformações territoriais nacionais e supranacionais* (especificamente na Faixa de Fronteira), em cooperação com os principais órgãos de pesquisa nacionais a fim de subsidiar a implementação e revisão sistemática da Política Nacional de Ordenamento Territorial.

Finalmente, dentre as diretrizes desejáveis, em nosso entendimento, para orientar as grandes linhas de intervenção estatal na implementação de uma PNOT estariam a(o):

- Articulação do Conselho da Política Nacional de Ordenamento Territorial com as escalas estaduais, sub-regionais e locais de poder tanto no sentido da gestão da política quanto do diálogo com a sociedade civil.
- Fomento à implantação das redes e nós estratégicos (universidades nacionais, regionais e pólos de ciência e tecnologia *em todas as regiões brasileiras*) em consonância com a política nacional de ciência e tecnologia e do ensino superior, no que tange à difusão de inovações e de indução à capilarização de novos usos econômicos do território, com especial atenção aos territórios periféricos.
- Incorporação da Agenda Global para o Desenvolvimento Regional e a Integração Sul-Americana do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF – do Ministério da Integração Nacional à

Política Nacional de Ordenamento Territorial.

- Participação da PNOT na criação de uma política industrial nacional autônoma e na escolha de um modelo territorial adequado que não reproduza a secular concentração industrial no “polígono desenvolvido” no Sudeste e Sul do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de. **O conceito de região aplicado a Estados Federais: o caso do Rio Grande do Sul**. São Paulo: FFLCH/USP, 1998. (Dissertação de Mestrado)

BRASIL, **Constituição da República Federativa do**. São Paulo: Ática, 1989.

_____. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

BECKER, Bertha K. Síntese das contribuições da Oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), 2005, pp. 71-78.

CHANG, Ha-Joon. Rompendo o modelo: Uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. In: **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: Unesp/Edusp, 2002, pp. 99-134.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Contexto/Edusp, 1988.

DINIZ, Clélio Campolina Reversión de la polarización y reconcentración regional en Brasil In: **Territorios en transformacion**. Madrid: Fondo Europeo de Desarrollo Regional/Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994, pp. 239-265.

_____. Dinâmica regional recente e suas perspectivas In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares A.; SILVA, Pedro Luis Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva**. Desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: Fundap-Unesp, 1995, pp.417-429.

FERRÃO, João. Colectividades territoriais e globalização: contributos para uma nova acção estratégica de emancipações. **Inforgo**. Lisboa: n.9-10, p. 65-75, 1995.

_____. Educação, sociedade cognitiva e regiões inteligentes: uma articulação promissora. **Inforgo**, Lisboa, p. 97-104, 11 dez. 1996.

_____. Inovar para desenvolver: o conceito de gestão de trajectórias territoriais de inovação. **Interações**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 3, n. 4, p. 17-26, mar 2002.

MACADAR, Beky Moron. A distribuição desigual dos benefícios e custos da integração econômica entre países em desenvolvimento. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, (13)2, 1992, pp.668-689.

MATTOS, Carlos de Meira. **Uma geopolítica pan-amazônica**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.

MAILLAT, Denis. Milieux innovateurs et nouvelles generations de politiques régionales. In: FERRÃO, João (Coord.). **Políticas de inovação e desenvolvimento regional e local**. Actas do encontro realizado em Évora, 23 de Novembro de 1995. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1997, pp.13-30..

MORAES, Antonio Carlos R. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), 2005, pp. 43-47.

RÜCKERT, Aldomar A. Idealismo liberal e a política externa brasileira para o Mercosul. Disponível em: <http://www.ilea.ufrgs.br/nerint/artigosintegracaoeconomica>

_____. O estado do Rio Grande do Sul: Brasil como um território de internacionalização segmentada do espaço nacional. In: Investigaciones geográficas. México: UNAM, n° 51, 2003. Disponível em <http://www.ufrgs.br/labes/publicações/artigos/aldomar>.

_____. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: **Para pensar**

uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), 2005. P. 31-39.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo:** globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

THÉRY, Hervé; MELLO, Neli Aparecida. **Atlas do Brasil.** Disparidades e dinâmicas do território. São Paulo: Edusp / Imprensa Oficial, 2005.

____ et alii. **Padrão de uso e ocupação do território e suas principais tendências de transformação.** São Paulo, 17 de fevereiro de 2006. Não publicado.

Trabalho enviado em maio de 2006

Trabalho aceito em agosto de 2006