

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE ARQUITETURA E *DESIGN*
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA

TALITA NASCIMENTO

POR UMA POLÍTICA NACIONAL
DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

CURITIBA

2015

TALITA NASCIMENTO

**POR UMA POLÍTICA NACIONAL
DE ORDENAMENTO TERRITORIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Escola de Arquitetura e *Design* da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Gestão Urbana.

Orientador: Prof^º. Dr. Zulma das Graças
Lucena Schussel

Coorientadora: Prof^ª. Dra. Samira Kauchakje

CURITIBA
2015

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

N244p
2015

Nascimento, Talita
Por uma política nacional de ordenamento territorial / Talita Nascimento ; orientadora, Zulma das Graças Lucena Schussel ; coorientadora, Samira Kauchakje. – 2015.
222 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2015
Bibliografia: f. 197-204

1. Planejamento urbano. 2. Planejamento governamental. 3. Federalismo. 4. Desenvolvimento sustentável. I. Schussel, Zulma das Graças Lucena. II. Kauchakje, Samira. III. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. IV. Título.

CDD 20. ed. – 711.4

TERMO DE APROVAÇÃO

“POR UMA POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL”

Por

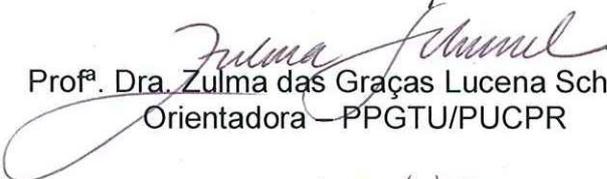
TALITA NASCIMENTO

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, da Escola de Arquitetura e Design, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



Prof. Dr. Carlos Hardt

Coordenador do Programa – PUCPR



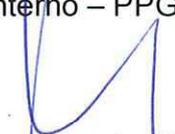
Profª. Dra. Zulma das Graças Lucena Schussel

Orientadora – PPGTU/PUCPR



Profª. Dra. Leticia Peret Antunes Hardt

Membro Interno – PPGTU/PUCPR



Profª. Dra. Samira Kauchakje

Coorientadora – Membro Interno – PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira

Membro Externo – IAU/USP

Curitiba, 06 de março de 2015.

Dedico este trabalho a Jesus Cristo,
meu maior mestre,
aquele que guia meus passos
e nunca me desamparou.

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível (Capes), pela oferta de bolsa, imprescindível para continuidade de meus estudos; ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), pela oportunidade de intercâmbio na Argentina, que me trouxe experiências pessoais e profissionais incomparáveis.

À equipe do Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), principalmente à Dr. Marilyn Gudiño, tão disponível para minhas inquietudes teóricas e práticas, profissional que tive a honra de poder assistir trabalhando sempre com gana de transformar a realidade e aplicar as teorias e possibilidades que encerra. Aos amigos da Argentina, Chile, Colômbia, Venezuela e México, que tive o prazer de conhecer em Mendoza durante meu intercâmbio, por todas as trocas e partilhas que também fizeram parte de minha formação enquanto pessoa e profissional. À Paula, minha conterrânea, parceira de intercâmbio, tão solícita, dedicada e suporte nas batalhas e descobertas que fizemos sobre a riqueza do povo latino.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU), por toda atenção e dedicação desde a época em que participei da iniciação científica do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC); especialmente à professora Samira Kauchakje, que me incentivou e inspirou desde a graduação, que sempre me deu espaço e liberdade para percorrer diversos temas, a partir de diversas abordagens, o que me trouxe um aprofundamento em áreas tão diversas e pertinentes; à professora Zulma, por aceitar me orientar e ser paciente com minhas dúvidas e ansiedades; à professora Leticia, pelas contribuições e pelas aulas tão cheias de vida; e à Pollyana, que esteve sempre presente e sempre solícita.

Agradeço a todos aqueles que me incentivaram durante todo este processo. Recordo aqui minha amiga e ex-colega de trabalho Izabel Meira, que intercedeu por mim junto ao Sr. Eliel, proprietário da construtora e fábrica para a qual eu trabalhava na função de compradora, para que custeasse minha faculdade, e assim possibilitou que eu desistisse de voltar para Boston, onde deixei o “sonho americano” para ser uma estudante, uma cidadã brasileira com esperanças, e voltar a ser filha, tia e amiga. Tais incentivos me possibilitaram reingressar na universidade e conquistar o espaço que sempre sonhei ter como pensadora sempre inquieta, pesquisadora de tudo o que interessa e, em consequência, como professora.

Agradeço imensamente aos meus familiares, que sempre incentivaram minhas escolhas, todas elas, inclusive a de ser professora. Principalmente à minha mãe, minha mestra

guerreira, que nunca desistiu de nós. Ao meu pai, por me inspirar e me fazer acreditar que é necessário sonhar inclusive com o improvável. Aos meus irmãos, pelo socorro e carinho. Aos meus sobrinhos, pela paciência, sem esquecer dos meus queridos avós, que tanto torcem para que tudo dê certo.

Não poderia deixar de agradecer a todos os meus amigos, principalmente aos que suportaram minhas escolhas pessoais que tanto comprometiam o meu tempo, e que ficavam ansiosos para que as folgas entre um trabalho e outro permitissem os reencontros, os devaneios, e tudo aquilo sem o que seria muito difícil viver.

Agradeço especialmente a Vanilda e Sabrina, que me encorajaram todas as vezes em que pensei em desistir, escutaram minhas preocupações, minhas dúvidas e me ajudaram a reforçar o pensamento de que o que importa é o que fica e o que frutifica. E não poderia deixar de mencionar minhas amigas Ana Luiza, Pauline e Renata que tanto me auxiliaram nos dias mais intensos da finalização deste trabalho. Recordando que, todo esforço fica mais leve e faz mais sentido quando temos o apoio daqueles que nos são caros.

Ao meu amor, Ricardo, pela dedicação, carinho, compreensão e parceria, sem o qual esses anos de estudos seriam ainda mais dramáticos e árduos.

O mundo é formado não apenas
pelo que já existe, mas pelo que pode
efetivamente existir.

Milton Santos.

RESUMO

O reconhecimento da necessidade de aprofundar a discussão sobre o ordenamento territorial no Brasil resulta do intercâmbio realizado no CIFOT – Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial, responsável por dirigir o plano provincial de Mendoza, Argentina. A partir da imersão em discussões sobre a temática e contato com pesquisadores de instituições de toda a América Latina e Espanha, foi possível constatar a centralidade que o ordenamento territorial tem em discussões sobre planejamento e gestão de políticas públicas, e que o Brasil carece de estudos recentes sobre a temática. Constatou-se que, embora o marco legal do surgimento do ordenamento territorial date de 1988, somente a partir de 2003, quando foram estabelecidas atribuições de cada ministério, se iniciou a realização do projeto “Elaboração de subsídios técnicos e documento base para a definição da PNOT”, publicado em 2006, e que não resultou em desdobramentos futuros. A partir disto, foi realizado um estudo sobre o ordenamento territorial enquanto opção conceitual e metodológica para a implementação de uma política em âmbito nacional; definições, características e instrumentos de planejamento e histórico do planejamento no Brasil. Observou-se a ênfase dada ao papel central do Estado e características do federalismo brasileiro como aspectos chave para a compreensão de políticas neste nível, temas estes que foram incorporados nas análises da pesquisa. Neste contexto, o objetivo central da dissertação é discutir o planejamento nacional a partir do enfoque do ordenamento territorial, tendo como objetivos específicos: a) reconhecer o que implica o ordenamento territorial para o planejamento nacional segundo a literatura; b) identificar quais as características centrais do planejamento ao objetivar a ordenação do território; e c) avaliar a congruência entre o documento base para a PNOT (2006) e as expectativas apontadas na literatura sobre o ordenamento territorial e planejamento. A pesquisa se caracteriza inicialmente como exploratória, descritiva e explicativa. Parte para a revisão da literatura já observando critérios para análise de conteúdo do documento em questão, realizada a partir da identificação de parâmetros apontados no referencial teórico, o que possibilitou a confirmação da hipótese de que o documento apresentado contempla discussões centrais do ordenamento territorial, mas não rompe com uma tendência de centralizar as ações em questões econômicas e não apresenta compromissos efetivos com os objetivos a que se propõe. Dentre os aspectos que mais chamaram atenção na análise do documento, ressaltam-se: a ausência de indicação de participação social tanto na construção do documento como nas orientações práticas para a política; não indica de maneira explícita o cenário desejado, não cita metas quantitativas ou qualitativas; ainda que reforce como objetivo central a necessidade de harmonização de interesses e reconheça que trata-se de uma tarefa quase utópica, não define hierarquias de prioridades ou passos para buscar alternativas para a problemática, o que pode ser considerado crucial para o sucesso das ações, principalmente considerando os conflitos que permeiam as relações no território, comprometendo o desenvolvimento equilibrado, sustentável e equitativo tão almejado.

Palavras-chave: Território. Ordenamento territorial. Planejamento nacional. Federalismo. Desenvolvimento equilibrado. Desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

The recognition of the need to deepen the discussion on land use planning in Brazil results from the exchange held in CIFOT - Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial, responsible for directing the provincial plan of Mendoza, Argentina. From the immersion in discussions on the subject and contact with researchers from institutions across Latin America and Spain, it was possible to verify the centrality that territorial ordering has in discussions about planning and public policy management, and that Brazil lacks of recent studies on the subject. It was found that, although the legal framework of rise of territorial ordering date 1988, only since 2003, when responsibilities of each ministry were established, initiated the realization of the project “Elaboration of technical inputs and basis document for the definition of the Nation Plan of Territorial planning – PNOT”, published in 2006, which did not result in future developments. From this, a study was conducted on territorial ordering as conceptual and methodological option to implement a policy nationwide; definitions, characteristics and planning tools and history of planning in Brazil. It was observed the emphasis on the central role of the state and characteristics of Brazilian federalism as key aspects for understanding policies at this level, subjects that have been incorporated in the analysis. In this context, the main objective of the dissertation is to discuss national planning from the territorial ordering approach, with the following specific objectives: a) recognize the implies of territorial planning to national planning according to the literature; b) identify the key characteristics of planning by targeting the territorial ordering; and c) evaluate the congruence between the base document for the PNOT (2006) and expectations identified in the literature on territorial ordering and planning. The research is characterized initially as exploratory, descriptive and explanatory. Goes to literature review observing criteria to content analysis of the document concerned, held from the identification of parameters indicated in the theoretical framework, which allowed the confirmation of the hypothesis that the document covering central discussion of territorial ordering, but does not break a trend to centralize actions on economic issues and has no effective commitments to the goals it proposes. Among the aspects that drew attention in the analysis of the document, highlight up: the lack of social participation indication both in the construction of the document as the practical guidelines for the policy; it does not indicate explicitly the desired scenario, does not mention quantitative or qualitative targets; although mainly aimed to reinforce the need for harmonization of interest and recognize that it is an almost utopian task, does not set priorities or hierarchies steps to find alternatives to the problem, which may be considered critical to the success of the actions, particularly considering the conflicts that permeate the relationships in the territory, compromising the balanced, sustainable and equitable development as desired.

Key-words: Territory. Territorial ordering. Land use planning. Nacional planning. Federalism. Balanced development. Sustainable development.

RESUMEN

El reconocimiento de la necesidad de profundizar la discusión sobre planificación del ordenamiento territorial resulta del intercambio realizado en CIFOT – Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial, responsable de dirigir el plan provincial de Mendoza, Argentina. A partir de la inmersión en las discusiones sobre el tema y en contacto con investigadores de instituciones de toda América Latina y España se identificó la centralidad del ordenamiento territorial en discusiones sobre la planificación y gestión de las políticas públicas, y que Brasil carece de estudios recientes sobre el tema. Se constató que, aunque el marco legal del surgimiento del ordenamiento territorial fecha 1988, sólo desde 2003, cuando se establecieron las responsabilidades de cada ministerio, comenzó la realización del proyecto “Elaboração de subsídios técnicos e documento base para a definição da PNOT”, publicado en 2006, y que no resultó en desarrollos futuros. De esto, se realizó un estudio sobre el ordenamiento territorial como opción conceptual y metodológico para la implementación de una política a nivel nacional; definiciones, características y herramientas de planificación y de la historia de planificación en Brasil. Se observó el énfasis en el papel central del estado y características del federalismo brasileño como aspectos clave para las políticas de entendimiento en este nivel, estos temas se incorporaron en el análisis de la investigación. En este contexto, el objetivo principal de la disertación es analizar la planificación nacional del enfoque del ordenamiento territorial, con los siguientes objetivos específicos: a) Reconocer que implica el ordenamiento territorial para la planificación nacional de acuerdo con la literatura; b) identificar las características clave de la planificación por la orientación del ordenamiento del territorio; y c) evaluar la congruencia entre el documento base para la PNOT (2006) y las expectativas identificadas en la literatura sobre ordenamiento territorial y la planificación. La investigación se caracteriza inicialmente como exploratoria, descriptiva y explicativa. Parte a la revisión de la literatura ya observando criterios para el análisis de contenido del documento en cuestión, realizada por la identificación de parámetros indicados en el marco teórico, lo que permitió la confirmación de la hipótesis de que el documento cubre los debates centrales de la ordenación del territorio, pero no romper con una tendencia a centralizar las acciones en cuestiones económica y no tiene compromisos efectivos a los objetivos que se propone alcanzar. Entre los aspectos que llamaron la atención en el análisis del documento, se destaca: a) ausencia de indicación de participación social tanto en la construcción del documento como en las orientaciones prácticas para la política; b) no indica de manera explícita el escenario deseado, no cita metas cuantitativas o cualitativas; aunque resalte como objetivo central la necesidad de armonización de los intereses y de reconocer que es una tarea casi utópica, no define las jerarquías de prioridades o medidas para encontrar alternativas al problema, lo que puede ser considerado crucial para el éxito de las acciones, sobre todo teniendo en cuenta conflictos que permean las relaciones en el territorio, comprometiendo el desarrollo equilibrado, sostenible y equitativo tan deseado.

Palabras clave: Territorio. Ordenamiento territorial. Planificación nacional. Federalismo. Desarrollo equilibrado. Desarrollo sostenible.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – A evolução do planejamento setorial, plurissetorial e territorial na América Latina.....	118
Quadro 1 – Conceitos de ordenamento territorial sistematizados por Cabeza (2002).	33
Quadro 2 – Conceitos de ordenamento territorial sistematizados por Cabeza (2002).	34
Quadro 3 - Conceitos de ordenamento territorial presentes na literatura.....	35
Quadro 4 - Documentos recentes de planejamento do governo brasileiro de 2003 a 2010. ...	116
Quadro 5 - Quadro síntese - Definição de ordenamento territorial.....	130
Quadro 6 - Quadro síntese - pressupostos e problemáticas relativas ao conceito de ordenamento territorial.	132
Quadro 7 – Definição de ordenamento territorial presente no documento base para a PNOT	134
Quadro 8 - Contagem de termos relacionadas ao ordenamento territorial, citados no documento base para PNOT.....	140
Quadro 9 – Objetivos gerais identificados no documento base para a PNOT.....	149
Quadro 10 – Itens enfatizados no contexto e questões apontadas em diagnóstico.....	152
Quadro 11 – Situação atual apresentada no documento base para PNOT.....	153
Quadro 12 – Definição do modelo desejado no documento base para PNOT.....	154
Quadro 13 – Recorte de citações do texto base para a PNOT onde se identificam prioridades	156
Quadro 14 – Recorte de problemáticas indicadas no documento.....	159
Quadro 15 – Diretrizes e estratégias indicadas no documento base para PNOT.....	163
Quadro 16 – Políticas e programas citados no documento base para PNOT.....	164
Quadro 17 – Ações relacionadas ao objetivo geral do ordenamento territorial.....	166
Quadro 18 – Quadro-síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos institucionais....	171
Quadro 19 – Quadro-síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos de gestão.....	172
Quadro 20 – Fontes de financiamento indicados para a PNOT.....	176
Quadro 21 – Experiências de planejamento anteriores apontadas no documento base para a PNOT.....	180
Quadro 22 – Síntese das análises realizadas, situação atual e modelo desejado.....	185
Quadro 23 - Planos, ações e legados - Período Imperial e República Velha.....	205
Quadro 24 - Planos, ações e legados – Era Vargas.....	205
Quadro 25 – Planos, ações e legados – Segunda República brasileira.....	206
Quadro 26 - Sistematização de planos, ações e legados – Regime militar.....	208
Quadro 27 - Sistematização de planos, ações e legados – Nova República (parte 1).....	210

Quadro 28 - Sistematização de planos, ações e legados – Nova República (parte 2)	211
Quadro 29 - Contexto e utilização de palavras-chave no texto da PNOT	213

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIPTI	Associação Brasileira das Instituições Tecnológicas
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CDS	Centro de Desenvolvimento Sustentável
CEOT	Carta Europeia de Ordenação do Território
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CPFM	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DOT	Diretoria de Ordenamento Territorial
GPIs	Grandes Projetos de Investimento
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
ENIDs	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE	Investimentos Diretos ao Estrangeiro
IPD	Instituto de Promoção do Desenvolvimento
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
NAE	Núcleo de Estudos Estratégicos da Presidência da República
Oscips	Organizações da sociedade civil e de interesse público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PBF	Programa Bolsa Família
PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Plano de Integração Nacional

PPIB	Projeto de Perspectivas de Investimento no Brasil
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PDN	Política de Defesa Nacional
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Energia
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PPA	Plano Plurianual
PPPPs	Planos, Políticas, Programas e Projetos e grande porte
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
Planasa	Plano Nacional de Saneamento Básico
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
ProJovem	Política Nacional de Juventude
PROMESO	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais
PRONAGER	Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
Prouni	Programa Universidade Para Todos
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SALTE	Plano Econômico (saúde, alimentação, transporte e energia)
SECOM	Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
UNB	Universidade de Brasília
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 DA CENTRALIDADE DO TERRITÓRIO AOS INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS NACIONAIS	23
1.1 TERRITÓRIO: ESPAÇO VIVIDO.....	23
1.1.1 Conceito de ordenamento territorial	30
1.1.2 A abordagem territorial	39
1.1.2.1 Por que o ordenamento territorial.....	42
1.1.3 Desafios para a gestão do território	47
1.2 O PAPEL DO ESTADO E A QUESTÃO FEDERATIVA	55
1.2.1 Pacto federativo brasileiro e políticas públicas	58
1.2.2 Considerações acerca do federalismo brasileiro	61
1.3 PLANEJAMENTO E PLANOS	79
1.3.1 O papel dos instrumentos legais	83
1.3.2 Planejamento e plano no Ordenamento Territorial	90
1.3.2.1 Características do ordenamento territorial	92
1.4 EXPERIÊNCIAS NACIONAIS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL.....	98
1.4.1 Fatores externos	98
1.4.2 Trajetória do planejamento brasileiro	100
1.4.3 Sobre a volta do território e construção da PNOT	117
1.4.3.1 O “ensaio” da construção da PNOT Brasil	120
2 ANÁLISES E RESULTADOS	128
2.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	128
2.2 ANÁLISE A PARTIR DO CONCEITO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL	130
2.2.1 Definição de ordenamento territorial	130
2.2.2 A definição de ordenamento territorial no documento base para a PNOT	134
2.2.3 Em que implica o ordenamento territorial para o documento	136
2.2.4 O “humano” no território a partir do texto base para a PNOT	138
2.3 ASPECTOS DO FEDERALISMO PARA OS PROPÓSITOS DO ORDENAMENTO TERRITORIAL E DO PLANEJAMENTO NACIONAL	145
2.3.1 A questão federativa no documento base para a PNOT	147

2.4 INDAGAÇÕES A PARTIR DE INDICATIVOS SOBRE PLANEJAMENTO E PLANOS.....	148
2.4.1 Objetivos do Estado identificados na PNOT.....	149
2.4.2 Identificação dos interesses dos diversos atores e dos conflitos resultantes	150
2.4.3 Participação social	151
2.4.4 Diagnóstico da situação atual	152
2.4.5 Definição do cenário desejado e do cenário possível	154
2.4.6 Prioridades e hierarquias identificadas no documento PNOT	155
2.4.7 As problemáticas a serem superadas	159
2.4.8 Diretrizes, estratégias e instrumentos	162
2.4.8.1 Ações relacionadas com o desenvolvimento equilibrado.....	166
2.4.9 Definição de etapas: da elaboração à retroalimentação do plano.....	168
2.4.10 Articulação e coordenação entre os organismos que participam do processo	170
2.4.11 Capacidade técnica de gestão e compartilhamento de informações	173
2.4.12 Propostas de lei, mecanismos legais e regulação das ações.....	174
2.4.13 Fontes de financiamento e incentivo	175
2.4.14 Etapas de avaliação, realimentação, metodologias e competências	177
2.5 APRENDIZADO SOBRE O HISTÓRICO DE PLANEJAMENTO NO BRASIL.....	179
2.5.1 O histórico do planejamento no documento base para a PNOT	180
2.6 SÍNTESE DAS ANÁLISES.....	184
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	190
3.1 RESULTADO DA PESQUISA	190
3.2 CONCLUSÕES SOBRE OS ASPECTOS TEÓRICOS DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	193
3.2.1 Contribuições para a gestão urbana	194
POSSIBILIDADES DE PESQUISAS	196
3.3 E TRABALHOS FUTUROS	196
REFERÊNCIAS	197
APÊNDICE A – SISTEMATIZAÇÃO DE PLANOS, OBJETIVOS E LEGADOS (HISTÓRICO)	205
APÊNDICE B – CONTEXTO E UTILIZAÇÃO DAS PALAVRAS-CHAVE PESQUISADAS NO DOCUMENTO PNOT	213

INTRODUÇÃO

O interesse e reconhecimento da necessidade de aprofundar a discussão sobre o ordenamento territorial no Brasil resulta do intercâmbio do Programa de Fortalecimento do Mercosul subsidiado pela CAPES, realizado no CIFTO – Instituto de Cartografia, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial, que em parceria com o Doutorado de Ordenamento Territorial com Sustentabilidade da Universidade Nacional de Cuyo, Mendoza – Argentina, está dirigindo a formulação do Plano de Ordenamento Territorial de Mendoza.

Dentre as contribuições durante o estágio de pesquisa no instituto, foi realizado um estudo que gerou discussões sobre a situação atual do ordenamento territorial no Brasil, principalmente no que diz respeito ao processo de formulação, conteúdo e critérios do plano nacional de ordenamento territorial.

Ainda que o Brasil não possua uma Política Nacional de Ordenamento Territorial, durante a pesquisa constatou-se que embora o marco legal do surgimento do ordenamento territorial date de 1988, quando a Constituição atribui à União a competência de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenamento do território, somente a partir de 2003 com a criação da Lei 10.683 foram estabelecidas atribuições de cada ministério, a partir do qual em 2004 o Ministério da Integração Nacional e Ministério da Defesa em parceria com a Abipiti – Associação Brasileira das instituições Tecnológicas e a UnB - Universidade de Brasília realizou o projeto “Elaboração de subsídios técnicos e documento base para a definição de Política Nacional de Ordenamento Territorial”, publicado em 2006.

A partir da imersão em discussões relativas à temática e contato com pesquisadores de instituições da Argentina, Espanha, Chile, Colômbia, México, entre outros, foi possível constatar a centralidade que o ordenamento territorial tem em discussões sobre planejamento e gestão de políticas públicas em âmbito nacional.

Diante disto e da consulta de estudos sobre a realidade brasileira, fica evidente que a temática carece de aprofundamento, como bem ressalta Ruckert (2007), do Departamento de Geografia da Universidade do Rio Grande do Sul que, ao discutir a Política Nacional de Ordenamento Territorial – uma política em construção, aponta que a temática ainda não foi amplamente debatida estando restrita a estudos acadêmicos, o que para o pesquisador está aquém do esperado considerando a amplitude e abrangência da temática.

Portanto, foi realizado um estudo amplo sobre o ordenamento territorial e temáticas relacionadas para subsidiar análises sobre a questão brasileira. Foram selecionados aspectos considerados centrais para a compreensão da questão do ordenamento territorial enquanto opção conceitual e metodológica para a implementação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial.

E, ainda que não exista um plano nacional de ordenamento territorial no Brasil, considerando a publicação do documento “Subsídios para a definição da” Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (Versão preliminar) (BRASIL, 2006), a questão problema que norteou a pesquisa é em que medida o documento contempla as discussões apontadas por especialistas em ordenamento territorial e planejamento.

Neste contexto, o objetivo central da dissertação é discutir o planejamento nacional a partir do enfoque do ordenamento territorial, em que os objetivos específicos são:

- a) reconhecer o que implica o ordenamento territorial para o planejamento nacional segundo a literatura;
- b) identificar quais as características centrais do planejamento ao objetivar a ordenação do território;
- c) avaliar a congruência entre o documento “Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial” e as expectativas apontadas na literatura sobre o ordenamento territorial e planejamento.

A temática se justifica uma vez que passada a avalanche neoliberal das décadas de 80 e 90, torna-se crucial voltar a discutir o tema dos alcances, limites e natureza do Estado, do planejamento e gestão das políticas públicas no capitalismo brasileiro contemporâneo (CARDOSO, 2014).

O ordenamento territorial é colocado no centro desta temática, reconhecendo que, como bem ressalta Senra (2010) no material produzido pelo ILPES - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ligado à CEPAL, apesar de o fenômeno da dimensão territorial estar em evidência nos debates contemporâneos no Brasil, ainda há poucas informações sistematizadas sobre o assunto.

Neste sentido, Poletto (2008) indica que o tema do ordenamento territorial inspira a reflexão sobre os limites, a eficácia e a relevância de políticas formuladas e operadas a partir de objetivos e estratégias especificamente nacionais. Gudiño (2010), especialista do instituto CIFOT, complementa afirmando que os instrumentos de planejamento tradicionais não dão as respostas esperadas e que as políticas implementadas não conseguem atenuar os problemas,

onde surgem novas demandas por crescimento econômico, mas que contemplem a equidade social e sustentabilidade ambiental.

Uma vez que não há um plano nacional de ordenamento territorial o objeto de estudo é o documento publicado pelo Ministério da Integração Nacional, em 2006, que trata dos subsídios para a formulação da política. E, ainda que não seja possível esperar que a teoria relativa a elaboração de planos, a discussão sobre como deve se dar o ordenamento territorial tenha resultado na elaboração de um documento que contemple todas as discussões, uma vez que existem múltiplos fatores a serem considerados, este estudo objetiva avaliar a congruência entre aspectos teóricos apontados pela literatura com o conteúdo do documento publicado.

A hipótese é que o documento contempla discussões centrais do ordenamento territorial, mas ainda não rompe com uma tendência de centralizar as ações em questões econômicas e não apresenta compromissos efetivos com os objetivos a que se propõe.

A pesquisa se caracteriza como exploratória descritiva e explicativa (GIL, 2009). O caráter exploratório se mostra adequado aos objetivos a que este estudo se propõe quando o autor afirma que as pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo. Na fase exploratória buscou-se identificar materiais publicados sobre ordenamento territorial, planejamento nacional, critérios e análise de planos.

Na fase descritiva e explicativa buscou-se descrever características, estabelecer relações entre variáveis, bem como reconstruir e relacionar os seguintes temas identificados como centrais: experiências de planejamento nacional; papel do Estado na formulação, planejamento e execução de políticas públicas; ordenamento territorial e abordagem territorial; conteúdo e critérios para a elaboração e execução de planos; e, contemplando discussões que surgiram já nas análises do material, a questão do sistema federativo e da institucionalização do federalismo no Brasil foram inseridas no debate a partir da constatação de que tais aspectos devem ser observados ao se tratar de políticas de grande envergadura em âmbito nacional.

Quanto aos procedimentos técnicos, a primeira fase contou com critérios especificados por Bardin (2009) quando trata das etapas necessárias para a programação de pesquisa qualitativa.

Dentre as etapas, tem-se a pré-análise, referente à escolha do tema, caracterizada pelo método dedutivo, que permite a identificação e extração de temáticas com o objetivo de identificar, descrever e extrair conceitos e temas inter-relacionados com o objeto inicial da pesquisa. Ressalte-se que ao, objetivar a cientificidade, o processo contou com os passos

indicados pela autora, tais como exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência. Desta maneira inicialmente foram pesquisados e aprofundados diversos temas indicados pela literatura como inter-relacionados à temática central.

Na sequência, nas fases construtiva (exploração do material) e redacional, foi necessário delimitar recortes temáticos, onde também buscou-se determinar o “estado da arte”. Inicialmente foi elaborado um texto descritivo e explicativo sobre cada uma das temáticas, o que foi filtrado para a análise e apresentação final do documento.

Em seguida, considerando observações feitas por especialistas para a realização de análises qualitativas (MANZOTTI E GEWANDSZNAJDER, 1999; CHIZZOTTI; FACHIN, 2003; FLICK, 2009; BARDIN, 2009), foram listados questionamentos e critérios centrais que serviram de parâmetro para analisar e discutir o documento em questão.

Além das etapas previstas por Bardin (2009) elencadas e observadas já na fase inicial, como procedimento metodológico concreto foram incluídos a partir de Flick (2009) três técnicas para a análise qualitativa do documento: abreviação do conteúdo, no sentido de resumir o material em nível maior de abstração; a análise explicativa do conteúdo, esclarecendo trechos difusos ou contraditórios, envolvendo material do contexto na análise; e por último a análise estruturada, que busca tipos ou estruturas formais, responsável pela tipificação, representada por escalas ou com relação ao conteúdo (FLICK, 2009).

A fase analítica contou com os preceitos indicados por Bardin (2009) e será explicitada em item específico. Ressalta-se que para a realização de todas as fases foram determinadas etapas prévias de acordo com observações de Minayo (1993), Demo (1996); Bardin (2009) e Gil (2009), uma vez que a pesquisa foi encarada como uma atividade que parte de um questionamento crítico e criativo na busca do diálogo com a realidade em sentido teórico e prático identificados na pesquisa a partir da intenção de analisar um documento produzido por especialistas — que é o caso da PNOT-2006 — a partir de teorias e conceitos também já explicitados e discutidos por teóricos da mesma área (DEMO, 1996).

Considera-se a necessidade de enfatizar o caráter da dissertação enquanto exercício científico do pesquisador e reconhecer a impossibilidade de neutralidade científica e necessidade de vigilância epistemológica apontada por Weber (2001). Além disto, a partir de um prisma filosófico, parte-se do princípio de que a pesquisa é uma atividade das ciências que busca questionar e descobrir aspectos da realidade e que trata-se de um processo permanente e inacabado (MINAYO, 1993).

Para dar conta dos objetivos propostos, a fundamentação teórica (seção 1) propõe uma reflexão inicial sobre o território enquanto espaço vivido e se divide em quatro partes; a

primeira trata do conceito de ordenamento territorial, partindo na noção de território e a discussões conceituais sobre a abordagem territorial; a segunda traz a definição e problematizações sobre o papel do Estado e a questão federativa, aspectos considerados relevantes para a compreensão e análise do planejamento e execução de políticas públicas; a terceira parte trata de planejamento e planos, no sentido de identificar características e critérios analíticos, considerando principalmente os objetivos do ordenamento territorial; a quarta parte trata das experiências nacionais de planejamento no Brasil, na busca de explicitar a trajetória do planejamento governamental e aspectos que historicamente incidiram sobre a gestão de políticas de âmbito nacional, que de certa maneira até hoje refletem na orientação de políticas no país.

A discussão sobre o ordenamento territorial chama atenção para aspectos que podem ser considerados inovadores e utópicos, no que diz respeito ao planejamento em nível nacional, uma vez busca conciliar interesses sociais, econômicos e ambientais e clama pelo retorno das discussões relativas ao território e aspectos que ele compreende: a necessidade de discutir o território usado, apresentado por Santos e Silveira (2001) como questão central da história humana e de cada país, a considerar que o território é fruto das relações sociais que são carregadas de significado e permeadas por relações de poder e interesses.

Neste sentido, se apresenta como necessário discutir o papel central do Estado na elaboração de políticas a destacar políticas de grande envergadura promovidas na última década em âmbito nacional, onde é reconhecido o crescente fortalecimento da união como indutor de transformações estruturantes. Considerando também a necessidade de refletir qual é o destino almejado, uma vez que o essencial, como ressalta Rochefort (1998), é saber se optamos por deixar as coisas seguirem o seu curso ou pensamos o espaço que queremos viver amanhã.

Como aspectos centrais têm-se as reflexões sobre os imperativos do estilo de vida na sociedade capitalista, impulsionado pelo fenômeno urbano que acarreta em transformações na própria relação do homem com o espaço, bem como na atribuição de significado, sentido e objetivo para as relações condicionadas por um modelo de sociedade que tende à fragmentação, individualização e a cooptação de toda a vida dos indivíduos em função do trabalho e daquilo que as cidades têm para oferecer (CARLOS, 1996; LEFEVBRE, 1999; SIMMEL, 2005; SANTOS; SILVIERA, 2010).

São apresentadas também as discussões conceituais sobre o ordenamento territorial, identificado como um conceito polissêmico ainda em construção, no qual se busca

compreender o que as concepções sobre o ordenamento territorial trazem e o que isto implica para as noções políticas e posicionamento do Estado diante do planejamento de ações.

Nos aspectos analíticos foram trabalhados o papel central do Estado como formulador de políticas públicas; considerações acerca do pacto federativo brasileiro e políticas públicas, bem como discussões sobre o planejamento, planos, suas características e instrumentos, o que subsidiou a definição de elementos e critérios para analisar o documento em questão.

Na seção 2 são apresentadas as análises, a síntese do processo e sua construção, e os resultados, que contam com a elaboração de quadros-síntese sobre o histórico do planejamento do Brasil; definição de ordenamento territorial (natureza, características, objetivos, pressupostos, desafios e problemáticas), além dos recortes de partes do documento que foram analisadas.

Na seção 3, nas considerações finais, sem a pretensão de ter esgotado e respondido a todos os anseios e dúvidas que orientaram a execução desta dissertação, buscou-se confirmar, de maneira sintética, o resultado para cada um dos objetivos e discutir o fato de a hipótese central do trabalho ter sido confirmada.

1 DA CENTRALIDADE DO TERRITÓRIO AOS INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS NACIONAIS

1.1 TERRITÓRIO: ESPAÇO VIVIDO

Ao discutir o conceito de território, Santos e Silveira (2001) indicam que na linguagem cotidiana frequentemente confunde-se território e espaço. Por território entende-se a extensão apropriada e usada, e territorialidade como sentido de pertencer àquilo que nos pertence, um sentimento de exclusividade e limite, que ultrapassa a raça humana e prescinde da existência o Estado. Desta maneira, a ideia de territorialidade se estende aos próprios animais, como sinônimo da área de vivência e reprodução. Mas, a territorialidade humana pressupõe também a preocupação com o destino, a construção do futuro, o que é privilégio do homem.

Num sentido mais restrito o território é apontado pelos autores como um nome político para o espaço do país, ou seja, a existência de um país supõe o território. Entretanto, a existência de uma nação nem sempre é acompanhada da posse de um território e nem sempre supõe a existência de um Estado. Ainda assim, colocam como praticamente impossível nos referirmos a um Estado sem território.

Para a discussão proposta o que interessa discutir é o território usado, sinônimo de espaço geográfico. Tal categoria aponta para a necessidade de um esforço destinado a analisar sistematicamente a constituição do território. Este território visto como uma unidade e diversidade, aprestando por Santos e Silveira (2001) como questão central da história humana e de cada país, constitui o pano de fundo do estudo das diversas etapas e do momento atual.

Com a instalação de um número maior de pessoas em um número cada vez menor de lugares, a fluidez do território aumenta, onde tem-se a urbanização que significa ao mesmo tempo uma maior divisão do trabalho e uma imobilização relativa. E, além disso, os autores apontam como um imperativo que interfere na lógica e organização das atividades, a interferência do mercado externo na vida econômica dos países que se localizam nos pontos mais aptos para desenvolver tais funções, o que não se faz sem uma regularização política do território e sem uma regulação do território pelo mercado. É desta maneira que se reconstruem os contextos da evolução das bases materiais geográficas e também da própria regulação.

As configurações territoriais são o conjunto dos sistemas naturais herdados por uma determinada sociedade e dos sistemas de engenharia, isto é, objetos técnicos e culturais historicamente estabelecidos. As configurações territoriais são apenas condições. Sua atualidade, isto é, sua significância real, advém das ações realizadas sobre elas. É desse modo que se pode dizer que o espaço é sempre histórico. Sua historicidade deriva da conjunção entre as características da materialidade territorial e as características das ações (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 248).

Sobre estes aspectos, Georg Simmel (1858-1918) quando trata do fenômeno urbano já retratava a metrópole como um local de conflitos, mobilidades, trocas, consumos, e refletia sobre a fragmentação do cotidiano, desterritorialização, e como isso afeta as mentalidades. Este autor, que define a modernidade pelas transformações fisiológicas e psicológicas subjetivas dos habitantes das grandes cidades, discute o impacto radical do fenômeno urbano como sendo condicionante da experiência sensível, uma vez que as condições da vida moderna criam situações que o autor define como intensificação da vida nervosa.

A partir deste conceito, afirma que somos frequentemente expostos a estímulos que acabam exigindo uma sensibilidade específica, como se o indivíduo recebesse choques que o impelisse a continuar no ritmo das cidades. Tal processo incita a fragmentação da vida e a crescente individualização. E, neste contexto, cada habitante da cidade acaba se envolvendo tanto com as relações relacionadas ao trabalho, que o autor aponta que a cidade moderna alimenta-se quase que completamente da produção para o mercado, e desta forma, o interesse das partes ganha uma objetividade impiedosa, “onde os egoísmos econômicos, que calculam com o entendimento, não têm a termo nenhuma dispersão devida aos imponderáveis das relações pessoais (...) e “o espírito moderno tornou-se mais e mais um espírito contábil” (SIMMEL, 2005, p. 579).

As relações e oportunidades do habitante típico da cidade grande costumam ser tão variadas e complicadas, e sobretudo, mediante a acumulação de tantos homens, com interesses tão diferenciados, suas relações e atividades engrenam um organismo tão complexo que, sem a mais exata pontualidade nas promessas e nas realizações, o todo se esfacelaria em um caos inextricável. Se repentinamente todos os relógios de Berlim andassem em direções variadas, mesmo que apenas no intervalo de uma hora, toda a sua vida e tráfego econômicos, e não só, seriam perturbados por longo tempo. A isto se acresce, de modo aparentemente ainda mais exterior, a grandeza das distâncias, que torna a espera e viagem perdida uma perda de tempo insuportável. Assim, a técnica da vida na cidade grande não é concebível sem que todas as atividades e relações mútuas tenham sido ordenadas em um esquema temporal fixo e suprassubjetivo (SIMMEL, 2005, p.580).

A partir de tais discussões se apresenta a necessidade de questionar a postura do urbanista diante das problemáticas vivenciadas na cidade. Como indica Rochefort (1998) ao imaginar todas as transformações que incidem sobre o território e sociedade, tais como o aumento populacional, mobilidade, necessidades, entre outros, o autor argumenta afirmando

que “o essencial, contudo, é saber se se opta mais uma vez por deixar as coisas seguirem o seu curso e corrigir seus efeitos mais desastrosos, ou se se julga que é tempo de agir de antemão, buscando “pensar” o espaço onde queremos viver amanhã” (ROCHEFORT, 1998, p. 54).

Retornando à questão específica do território, Poletto (2008) complementa ressaltando que o território pode ser entendido como um produto social que está em permanente mutação, configurando um processo de territorialização, desterritorialização e reterritorialização que se faz dentro de um padrão de dependência histórica, onde o espaço construído atua como agente na reconfiguração do novo espaço.

Sendo assim, o território obedece às relações de poder estabelecidas pela organização social, política, cultural e econômica, onde a velocidade das transformações diferencia-se ao longo da história em função do estágio de desenvolvimento econômico e social, dos padrões produtivos, meios de transporte, comunicação, entre outros.

Para discutir o contexto histórico, Poletto (2008) aponta que o processo de racionalização do território, no começo do século XXI, se coloca acima da economia, da cultura da política. Para o autor, a bibliografia especializada aponta para o fato de que o território acaba por se tornar mais racional e produtivo uma vez que passa a ser visto como um campo de forças entre o Estado, o mercado e a sociedade. Nesta discussão, enfatiza que o território já não pode ser visto como neutro e passivo.

O ILPES – Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ligado à CEPAL (organização concebida no início dos anos 60 com o objetivo de apoiar os governos para o planejamento e gestão pública, promovendo prestação de serviços como capacitações, assessoria e investigação), discute intensamente a questão do território e sua relação com políticas públicas e planejamento governamental. Dentro dos conceitos iniciais do compêndio publicado em 2010, indica que a primeira perspectiva que caracteriza o enfoque atual do instituto é conceber o território como uma construção social, como um sistema de interações sociais historicamente estruturadas e em constante evolução (ILPES, 2010).

Para discutir a questão, salientam a necessidade de diferenciar os enfoques que enfatizam um tipo de determinismo geográfico ou ambiental na compreensão do desenvolvimento. Indicam as estruturas sociais e sua transformação histórica como foco de análise do desenvolvimento no geral, e, em particular, o territorial, onde são valorizados os estudos histórico-estruturais sobre a formação do Brasil, a dependência territorial de acumulação desigual e as reflexões sobre a construção das regiões. Para discutir a temática,

indicam como expoentes Cardoso Y Faletto, Carlos de Mattos, Celso Furtado, Sergio Boiser e Sunkel y Paz.

É neste sentido que aspectos discutidos por teóricos da questão urbana merecem atenção uma vez que não se trata de uma problemática meramente técnica, e sim de discussões sobre a possibilidade de compreender e reorientar processos que incidem sobre a vida.

Carlos (1996) chama a atenção e problematiza a questão do espaço vivido, das coerções da modernidade para um estilo de vida e de ocupação do espaço urbano, do estranhamento do cidadão com relação à metrópole e a consolidação de uma identidade que está cada vez mais ligada à relação homem-mercadoria;

Lefebvre (1999) questiona a fragmentação do conhecimento na tarefa de compreender a sociedade e suas relações com o espaço habitado, onde tecnocratas correm o risco de apenas constatar, sem questionar, sem considerar os aspectos interdisciplinares ao buscar compreender e priorizar o humano, um ser que tem necessidades que acabam sendo fixadas em função de imperativos econômicos e normas e “valores sociais” – nos chamam atenção para a necessidade de colocar o ser humano no centro das ações, ao buscar compreender o espaço urbano e a ocupação humana no seu aspecto mais holístico possível, uma vez que trata-se da vida, de relações carregadas de significados e que dão sentido à existência humana.

Em Carlos (1996) vemos na construção do pensamento geográfico a possibilidade de elaboração um pensamento crítico, isto a partir do momento em que não se reduziria deliberadamente a um conjunto de temas.

Ao contrário, deve vislumbrar a possibilidade de pensar o homem por inteiro em sua dimensão humana e social que se abre também para o imprevisto, criando cada vez mais novas possibilidades de resistir/intervir no mundo de hoje. O ser humano guarda múltiplas dimensões, seu processo de constituição é sempre aquele da criação, de recriação da superação. Permite pensar a possibilidade de constituição, ou do nascimento do diferente contraponto do normalizado (CARLOS, 1996, p.13).

Ao refletir sobre essas novas possibilidades, é necessário considerar, como propõe a autora, que a sociedade urbana se produz em parte de modo real e concreto, em parte virtual, apresentando tendência à homogeneização ao mesmo tempo que permite a diferenciação. Desta maneira, o lugar permite pensar a articulação do local com o espaço urbano que se manifesta como horizonte. Sendo assim, o lugar é também processo de reprodução da vida humana e permitiria entender a produção do espaço atual uma vez que aponta a perspectiva de se pensar seu processo de mundialização, ao mesmo tempo que se coloca enquanto parcela do espaço, construção social:

O lugar abre a perspectiva para se pensar o viver e o habitar, o uso e o consumo, os processos de apropriação do espaço. Ao mesmo tempo, expõe as pressões que se exercem em todos os níveis (CARLOS, 1996, p.20).

Não podemos deixar de considerar que o lugar é a base da reprodução da vida e pode ser analisado, segundo Carlos (1996), pela tríade *habitante-identidade-lugar*. Desta maneira, a cidade produz-se e revela-se no plano de vida do indivíduo, onde as relações que os indivíduos mantêm com os espaços habitados se exprimem nos modos de uso, nas condições banais, no secundário e no acidental. É o espaço passível de ser sentido, pensado, apropriado e vivido através do corpo.

O espaço é construído também em função de um tempo e de uma lógica que impõem comportamentos, modos de uso, o tempo e a duração deste uso. O lugar, portanto, guarda em si o seu significado e as dimensões do movimento da história enquanto movimento da vida, possível de ser apreendido pela memória através do sentido, sem esquecer que a realidade do mundo moderno reproduz-se em diferentes níveis sem eliminar-se particularidades do lugar, uma vez que cada sociedade produz seu espaço e determina os ritmos de vida, diferentes formas de apropriação expressando sua função social, projetos e desejos (CARLOS, 1996).

Ressalta-se o conteúdo social do lugar que só pode ser entendido nessa globalidade que se justifica pela divisão espacial do trabalho, criando uma hierarquia que se manifesta da desigualdade e se configura enquanto existência real em função das relações de interdependência com o todo.

Neste contexto, para Carlos (1996), o Estado produz o espaço regulador e ordenador, reproduzindo a oposição centro-periferia que se estende das capitais e cidades mundiais até as regiões dos países em desenvolvimento; são estratégias de poder fundadas no aparelho estatal que enquadram territórios e populações reproduzindo um espaço de confrontos e conflitos.

Ao justificar planificação, a autora aponta que a diferenciação entre os lugares aparece como produto da especialização e da divisão espacial e social do trabalho, onde parcelas particulares participam de modo diferenciado da reprodução do sistema.

Quando discute a questão da metrópole, indica que ela é vista como um símbolo do mundo moderno, que impõe um ritmo alucinante onde há a banalização de tudo como produto direto do processo de homogeneização. Num tom de crítica ao ritmo de vida consolidado na sociedade atual aponta que o “ritmo da metrópole é aquele da velocidade contínua, de uma anamorfose que faz a fugacidade um espetáculo de imagens sem sentido” (CARLOS, 1996, p.57).

Reflexões como esta nos permitem questionar o projeto de sociedade que se tem como referência e os objetivos, principalmente industriais, e não somente de sobrevivência e qualidade de vida que se pretenderia alcançar quando se coloca o homem e o significado atribuído para suas relações como centro de um projeto de sociedade. Sem esquecer que o modelo de vida pós-industrial acabou por naturalizar este modo de vida e reproduzir todas as intenções e desejos que a ideia de modernidade, de urbanidade, de projetos de megacidade que a sociedade parece já ter naturalizado.

Nesta linha, a autora coloca a segmentação da atividade do homem massacrado pelo processo de homogeneização

Em que pessoas pasteurizadas tornam-se idênticas, presas ao universo do cotidiano, submissas ao consumo e à troca, capturadas pela mídia, encontram-se diante do efêmero e do repetitivo com a condição da reprodução das relações sociais (CARLOS, 1996, p.58).

Segundo a autora, tal fragmentação seria responsável pelo constante movimento de atração-expulsão da população do centro para a periferia e vice-versa. Produz também uma multiplicidade de centros que tende a dissipar a consciência urbana na medida em que hoje o habitar a metrópole tem um sentido diverso, onde existem bairros inteiros descaracterizados ou destruídos pelas necessidades de expansão desenfreada resultante da acumulação de capital que reproduz o espaço metropolitano mudando referências e comportamentos.

Desta forma, para Carlos (1996), a produção do espaço deve ser entendida sob uma dupla perspectiva: ao mesmo tempo que se processa um movimento de mundialização da sociedade urbana produzindo a homogeneização do espaço, em consonância com Simmel (2005) quando afirma que produz-se o processo de fragmentação não só do espaço, como do indivíduo, processo que se manifesta no plano do vivido, onde se desenrola a vida humana.

Este processo provoca o estranhamento do cidadão diante da metrópole, produzido como consequência da fragmentação das relações sociais e da cidade que coloca o indivíduo diante de situações sempre cambiantes, ligadas à tendência da modernidade em direção ao efêmero, o que produz novos conflitos, no qual os usos não se tratam apenas do consumo, uma vez que para o cidadão a metrópole aparece também como o lugar do desejo, da mesma forma que representa o conjunto de coações que impede ou inibe desejos (CARLOS, 1996).

Neste contexto, de um lado, Fani aponta preocupações de se resgatar formas de vida tradicionais, chamados de “mais humanas”, privilegiando o encontro e a construção de um lugar de vida diferenciado, onde aparece a preocupação de criação de uma comunidade solidária ligada ao verde e à natureza; de outro lado, há aqueles que se mudam para esses

locais, mas acabam erguendo muros altíssimos protegidos não só dos ladrões, mas de seus vizinhos, reproduzindo na “periferia rica”, como a autora grifa, o mesmo comportamento que existe nos bairros centrais, marcados pela “não-vizinhança” (CARLOS, 1996, p.78).

Ao discutir a constituição de uma *identidade cultural abstrata*, indica que esta é determinada pela sociedade do consumo, que marca a relação entre as pessoas pela mediação da mercadoria, como o caso dos *shopping centers*, áreas de lazer, relacionados à fama, o que cria uma identidade espacial. Isto, pois a reprodução das relações sociais se realiza cada vez mais fora da fábrica e ocorre de forma difusa, determina “gestos, gostos, comportamentos, valores, modos de morar, de consumir, onde se gastam as horas de lazer, etc., e onde a mídia vai assumindo papel cada vez mais determinante no processo fornecendo uma “ideologia do consumo” (CARLOS, 1996, p.141).

Trata-se da constituição de um modo de vida urbano a partir da programação do cotidiano, onde a identidade do *homu urbanus* resulta, no produto, de um modelo forjado pelas necessidades de reprodução (CARLOS, 1996). Este processo se expande mundialmente contaminando todos os pontos do planeta, onde o individualismo moderno tende a separar e dividir os habitantes da cidade em função das formas de apropriação determinadas pela existência da apropriação do solo urbano, apontando para uma segregação espacial nítida.

Sendo assim, para Carlos (1996, p.147) a cidade pode ser

O anonimato ou a liberdade, a promoção social ou a ambição, o reencontro e o amor, o pecado e a penitência; é o “talvez” e certamente o certo, é a vida como a morte, é um e outro, é a pirueta, a insolência, a desapareição. Cortina! É o teatro da vida e o simulacro. É a sombra e as divagações. É o lugar da verdade nua (CARLOS, 1996, p.147).

Dentro desta discussão, Lefebvre (1999) ressalta que o fenômeno urbano depende inicialmente de métodos descritivos pela ecologia na descrição do “habitat”, das unidades de vizinhança, das formas de relação; em descrições fenomenológicas pelos laços entre os cidadãos, o estudo o ambiente, da disparidade do espaço, dos fluxos e horizontes da vida urbana; da descrição empírica e sua ênfase na morfologia, que dá conta do que vêm e fazem as pessoas num contexto urbano. Entretanto, aponta que “a descrição não alcança determinadas *relações sociais* aparentemente abstratas em relação ao dado e ao “vivido” os quais parecem concretos, mas são apenas imediatos” (LEFEBVRE, 1999, p. 51).

Para o autor, tal complexidade torna indispensável uma cooperação interdisciplinar, uma vez que o fenômeno urbano não pertence a nenhuma ciência especializada. Isto, pois

quanto mais cada ciência aprofunda sua análise, mais põe em evidência um *resíduo*, que lhe escapa:

Não se deve perder nenhuma ocasião para reiterar que essa síntese não pode ser obra do sociólogo, nem do economista, nem de nenhum especialista. [...] Há um positivismo físico, um positivismo biológico, econômico ou sociológico, ou, noutros termos, um fisicalismo, um biologismo, um historicismo, um economicismo, um sociologismo, etc. Não existe também um positivismo urbanístico que aceita, que ratifica os fatos consumados, que constata isto ou aquilo, sem questionar e sem se questionar, interditando, inclusive, se lhe for possível, o questionamento? Ele não vincula a um tecnocratismo? (LEFEBVRE, 1999, p.65;67).

Desta maneira, apresenta um questionamento central:

A questão é saber se a sociedade urbana autoriza a elaboração de um novo humanismo, uma vez que a sociedade dita industrial, capitalista ou não, desacreditou praticamente o antigo. Não está descartado que a interrogação, posta a partir da filosofia pela reflexão metafilosófica, culmine com a constatação de um novo fracasso. A problemática urbana não pode recusar a priori essa eventualidade sem recair nas velhas categorias ditas idealistas da fé e da provocação (LEFEBVRE, 1999, p.70).

Complementa, afirmando que a sociedade atual chegou a um caos tal que reivindica a coerência, aponta que o caminho que se abre é o da reconstrução de um “humanismo na, para e pela sociedade urbana. É para esse “ser humano” em formação, portanto, fato e valor que a teoria abre o caminho”. Esse “ser” tem “necessidades”, considerando, principalmente, que as necessidades são fixadas, admitidas, classificadas, em função apenas de imperativos econômicos, normas e “valores sociais” (LEFEBVRE, 1999, p.70).

1.1.1 Conceito de ordenamento territorial

Ainda que as discussões sobre o ordenamento territorial como norte para Planos Nacionais de Ordenamento Territorial sejam relativamente recentes, o exercício da organização territorial não é novo, como bem ressalta Peña (2010) ao indicar que o ordenamento anda de mãos dadas com a presença dos seres humanos no planeta. Tal presença é marcada pela transformação e o estabelecimento de supostas ordens sobre os âmbitos onde se dão as atividades cotidianas.

Ao discutir a questão, Peña (2010) se remete às reflexões do antropólogo Lévi-Strauss quando observa um pensador indígena, ao afirmar que cada coisa sagrada deve estar em seu lugar, dizendo que, mesmo que você pudesse dizer que isto é o que torna sagrado, uma vez o

suprimindo, mesmo em pensamento, o universo inteiro seria destruído. E, desta maneira, ajudava a manter a ocupar o lugar que lhe corresponde.

Na sequência, relembra que o espanhóis já utilizaram o tema do ordenamento territorial para dominar suas colônias, onde a ordenação se converteu em uma estratégia política de subjugação dos grupos indígenas; imaginários estes que foram transladados para a América conquistada, e que como constata Peña (2010) em muitas zonas rurais de Boyacá, os campesinos consideram que terra trabalhada e terra bonita são as que mostram um solo limpo, coberto de pastos, e concebem como um sinal de descuido as zonas de bosques não aproveitados. Tal imaginário e sua ideia de “ordem” se concretiza através das fundações de suas cidades, o que simboliza também um sinônimo de poder sobre uma sociedade dominada.

A noção de ordenamento territorial, sintetizada nos estudos de Poletto (2008) remonta à geografia regional francesa da década de 1960, mais especificamente a escola do *aménagement du territoire* que, ao utilizar o arsenal teórico e técnico desenvolvido para a análise regional em programas de planejamento e desenvolvimento, tinha como objetivo a articulação das diferentes políticas públicas numa mesma base territorial.

Na atualidade, o ordenamento como prática de planejamento territorial se transformou numa ferramenta de caráter mais complexo e tema de discussão internacional que recebeu uma série de influências, a ressaltar a Carta Europeia de 1984.

Parte-se do pressuposto de que a dimensão territorial constitui-se elemento capaz de integrar as dimensões setoriais, uma vez que tem como base a arena onde as políticas se concretizam, o território. Em artigo que busca discutir como o território vem sendo abordado pelo planejamento governamental brasileiro, Cargnin (2007) apresenta argumentos que reafirmam a valorização do território, que se insere numa sociedade globalizada, onde o Estado assume um novo papel, dividindo o protagonismo com uma multiplicidade de atores.

O protagonismo de tais ações aponta a necessidade real de discutir e trabalhar a questão regional, uma vez que esta é fonte de discurso político, onde grupos regionais são vistos como obstáculos à generalização, enquanto que para a região significa seu espaço vivido, o concreto, sua territorialidade. Sendo assim, o Estado é aquele que busca o exercício do poder e pode articular grandes temas, constituindo-se em um poderoso instrumento intersetorial de governo, contribuindo para a integração do território colocado à margem do desenvolvimento.

Para Mota e Gonçalves (2012), o estudo do ordenamento territorial está na pauta da geografia, com temas diversos em vários ramos desta ciência. E a ênfase dada a

particularidade e funcionalidade da abordagem do ordenamento territorial pode ser ilustrada a partir deste recorte dos autores:

Os resultados positivos das políticas públicas estão relacionados à qualidade de seus planejamentos. A necessidade de ordenar melhor o território nacional com intuito de diminuir desequilíbrios trouxe para a pauta do governo central o Ordenamento Territorial como tema que agrega conceitos diversos (MOTA; GONÇALVES, 2012, p.1).

Cabeza (2002), pesquisadora que discute em diversos materiais a questão do ordenamento territorial, indica que, por se tratar de um tema incipiente no contexto latino-americano, é necessário iniciar seu exame, com o intuito de desenhar a essência do mesmo, a partir da revisão de distintos conceitos e definições já adotadas. Neste sentido, afirma que a ordenação do território tem sido objeto de diversas interpretações.

Quanto à natureza do ordenamento territorial, destaca sua compreensão enquanto disciplina científica, como técnica administrativa, um estudo interdisciplinar, uma política ou conjunto de políticas, um caminho, método ou busca; um processo integral, uma estratégia de desenvolvimento, um conjunto de ações político-administrativas, entre outros. Isto indica que não existe uma unidade de critérios frente ao tema, chegando-se, nas palavras da autora, “inclusive a proposições ecléticas como a Carta Europeia de Ordenação do Território para a qual a ordenação é ao mesmo tempo uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política” (CABEZA, 2002, p. 3).

Para Poletto (2008) a meta do ordenamento territorial é a compatibilização de políticas em seus rebatimentos no espaço, evitando conflitos de objetivos e contraposições de diretrizes no uso de recursos e dos lugares, sendo um instrumento de articulação setorial e institucional que objetiva um planejamento integrado e espacializado da ação do poder público. Desta forma, pensa-se o Estado como agente regulador e harmonizador, e não como gerador de impactos negativos.

Cabeza (2002) apresenta um quadro no qual reúne definições adotadas em alguns países europeus e latino-americanos que expressam diferentes maneiras de entender a natureza e objeto da ordenação territorial. Segundo ela, todos eles apontam, explicitamente ou não, a ideia de regular ou organizar o uso, ocupação e transformação do território com fim de seu ótimo aproveitamento. Tal aproveitamento se associa geralmente com o uso sustentável dos recursos naturais (planejamento físicoambiental), em estreita correspondência com padrões adequados de distribuição de assentamento e atividades econômicas.

Nesta análise, ressalta que a ordenação do território nos países latino-americanos tem uma história muito recente que remonta ao início da década de 80, sendo concebido de maneira diversa, desde sua origem, associada a políticas ambientais, urbanísticas, de desenvolvimento econômico regional e de descentralização, e indica que hoje predomina a ideia de ordenação como instrumento ou estratégia que resulte num desenvolvimento sustentável, entendido em termos de política plurissetorial, horizontal.

Quadro 1 – Conceitos de ordenamento territorial sistematizados por Cabeza (2002).

Claudius Petit, especialista francês, 1950	“A busca em âmbito geográfico da melhor repartição dos homens em função dos recursos naturais e das atividades econômicas” (Massé, 1974, citado por Méndez, 1990:93).
G. Saenz de Buruga, Espanha, 1969	“É o estudo interdisciplinar e prospectivo da transformação ótima do espaço regional, e da distribuição desta transformação e da população total entre núcleos urbanos com funções e hierarquias diferentes, com vistas a sua integração em áreas supranacionais” (Pujadas y Font, 1998:11).
J. Lajugie y otros. França, 1979	“O objetivo da ordenação do território é de criar, mediante a organização racional do espaço e pela instalação de equipamentos apropriados, as condições ótimas de valorização da terra e dos marcos menos adaptados de desenvolvimento humano dos habitantes” (Grenier, 1986).
Carta Europeia de Ordenação do Território, 1983.	“É tanto uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política concebida como um enfoque interdisciplinar e global cujo objetivo é um desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização fiscal do espaço, segundo um conceito reitor” (CEMAT, 1983).
Ley Orgánica de Ordenación del Território Venezuela, 1983.	“Regulação e promoção da localização dos assentamentos humanos, das atividades econômicas e sociais da população, assim como o desenvolvimento físico espacial, com o fim de lograr uma harmonia entre o maior bem-estar da população, a otimização da exploração e uso dos recursos naturais e a proteção e valorização do meio ambiente, como objetivos fundamentos do desenvolvimento integral” (Congresso de la República de Venezuela, 1983).
Comisión de Desarrollo Y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1990.	“Caminho que conduz a buscar uma distribuição geográfica da população e suas atividades de acordo com a integridade e potencialidade dos recursos naturais que conformam o entorno físico e biótico, todos eles na busca de condições de vida melhores” (Comisión de Desarrollo Y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1990).
Ley de Desarrollo Territorial, Colombia, 1997.	“Conjunto de ações político-administrativas e de planificação física concertadas, empreendidas pelos municípios ou distritos e áreas metropolitanas..., para orientar o desenvolvimento do território sob sua jurisdição e regular a utilização, transformação e ocupação do espaço, de acordo com as estratégias de desenvolvimento socioeconômico e em harmonia com o meio ambiente e as tradições históricas e culturais” (Congreso de la República de Colombia, 1997)
Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, Costa Rica, 1998.	“Processo dinâmico iterativo e interativo de desenho de mudanças integrais nas políticas públicas para a classificação do uso racional, eficiente e estratégico do território, de acordo com critérios econômicos, culturais e de capacidade de carga ecológica e social” (Ministério da Planificação Nacional, 1998:3).
Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial, México, 2000.	“Estratégia de desenvolvimento socioeconômico que, mediante a adequada articulação funcional e espacial das políticas setoriais, busca promover padrões sustentáveis de ocupação e aproveitamento do território” (SEDESOL y otros, 2000).
Proyecto de Ley y Desarrollo Territorial, Costa Rica, 2000.	“Conjunto de políticas ou diretivas expressamente formuladas, normas e programas que orientem e regulem as atuações e processos de ocupação, desenvolvimento e transformação do território e o uso do espaço”

	(Presidência de la República de Costa Rica, 2000).
Anteproyecto de Decreto-Ley de planificación física, Cuba, 2001.	“Disciplina técnico administrativa destinada a melhorar as condições que tem o território para as funções sociais e econômicas. Se concretiza nos âmbitos nacional, provincial, municipal e urbano e seu conteúdo fundamental é a estruturação do espaço físico” (Instituto de Planificación Física, 2001).
Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, Bolívia, 2001.	“Processo de organização do uso e ocupação do território, em função de suas características biofísicas, ambientais, socioeconômicas, culturais e político-institucionais, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do país” (Senado Nacional, 2001).

Fonte: Cabeza (2002, p. 4), tradução da autora.

Além destes conceitos, a especialista traz discussões apontadas por Mendez, 1990; Gómez Orea, 1994; Hildebrand, 1996; Zoido, 1998; Estaba, 1999; Leeuwen, 2001; Aguilar, 1989; como sintetizado a seguir:

Quadro 2 – Conceitos de ordenamento territorial sistematizados por Cabeza (2002).

Gómes Orea, 1994 (CABEZA, 2002, p.5)	Trata-se de uma função pública que responde à necessidade de controlar o crescimento espontâneo das atividades humanas e os problemas e desequilíbrios que este crescimento provoca, na busca de uma “justiça sócio espacial” e uma qualidade de vida que transcenda o mero crescimento econômico. Tal função, é concebida como sendo de caráter “horizontal” que condiciona a planificação setorial, o urbanismo e a planificação econômica. Trata-se de uma regulação da distribuição de atividades de acordo com um conjunto de planos que podem constituir ou não um sistema de planejamento territorial; mas que também é resultado de outras regulações com incidência territorial. Entretanto, indica que a ordenação territorial procura a consecução de uma estrutura espacial adequada para um desenvolvimento eficaz e equitativo da política setorial e superar a parcialidade desta política, assim como a reduzida escala espacial do planejamento municipal.
Hildebrande, 1996 (apud CABEZA, 2002, p. 5)	A ordenação do território é uma das políticas públicas típicas do estado de bem-estar social que nasce na maioria dos países industrializados depois da Segunda Guerra Mundial. Entretanto, em países como Alemanha, Suíça e Holanda, suas raízes são mais antigas, especialmente no que se refere ao planejamento territorial em nível sub-regional que se separa do planejamento urbanístico municipal.
Zoido, 1998 (apud CABEZA, 2002, p.5)	O ordenamento territorial é uma função pública, uma política complexa e de recente e escassa implantação, que pode e deve apoiar-se sobre instrumentos jurídicos (convênios internacionais, leis, decretos), sobre práticas administrativas e princípios consolidados (planejamento, participação, etc.) e em diferentes conhecimentos científicos e aportes interdisciplinares. Enquanto função pública ou política o ordenamento territorial é, sobretudo, um instrumento, não um fim em si mesmo, um meio ao serviço de objetivos gerais como o uso adequado dos recursos, o desenvolvimento, o bem-estar ou qualidade de vida dos cidadãos. Tal ordenamento leva implícita a vontade e a ação pública para melhorar a localização e disposição dos feitos no espaço; especialmente aqueles a que atribuímos um sentido estruturante ou um maior significado a respeito das necessidade e condições de vida de quem os habita.
Mendez, 1999 (CABEZA, 2002, p.4)	A ordenação do território é um processo planejado e uma política de natureza política, técnica e administrativa, que está a serviço da gestão ambiental e do desenvolvimento. Busca organizar, harmonizar e administrar a ocupação do espaço de maneira que se possa prever os efeitos que provocam as atividades socioeconômicas e especificar os meios e linhas de ação apropriados para alcançar os objetivos e prioridades do desenvolvimento, em um todo conforme as noções de uso sustentável e viabilidade de uso e com os objetivos superiores do bem-estar social, da qualidade de vida e da valorização do meio ambiente.
Leeuwen, 2001 (apud CABEZA,	A origem do conceito de ordenamento territorial responde à intenção de integrar o planejamento biofísico com o socioeconômico. Define o conceito como uma expressão física do estilo de desenvolvimento, considerando os recursos naturais

2002, p.5-6)	existentes e procurando o benefício da sociedade em função do uso sustentável dos mesmos. Trata-se de um processo no qual não só existe preocupação pelo uso sustentável dos recursos naturais, mas inclui aspectos institucionais, políticos, socioculturais e econômicos. É um processo de reorganização segundo os objetivos definidos e acordados.
--------------	--

Fonte: Sistematização de dados em Cabeza (2002) e tradução da autora.

Como síntese dos conceitos apresentados, a autora define o ordenamento do território como um processo e um instrumento de planejamento, de caráter técnico-político-administrativo, com o que se pretende configurar, a longo prazo, uma organização do uso e ocupação do território, de acordo com as potencialidades e limitações do mesmo, as expectativas e aspirações da população e os objetivos do desenvolvimento. Concretiza-se em planos que expressam o modelo territorial a longo prazo que a sociedade percebe como desejável e as estratégias mediante as quais se atuará sobre a realidade para evoluir para este modelo.

Nesta discussão, indica os cinco pontos centrais de uma ação de ordenamento territorial, apontada por Aguilar (1989 apud CABEZA, 2002), que estão em consonância com a definição proposta pela autora:

I) Trata-se de uma política de Estado; II) está contemplada como política a longo prazo; III) seu instrumento básico é o planejamento; IV) deve conciliar o processo de desenvolvimento econômico com distintas formas de ocupação territorial; V) tem como um fim último elevar o nível de vida da população (AGUILAR apud CABEZA, 2002, p. 6).

A partir da revisão da literatura, outras proposições conceituais foram identificadas, dentre elas, as apontadas por Mendez (1990); Gaspar (1995); Cabeza (2002, 2008); Ruckert (2005); Poletto (2008); Peña, 2010; Brito (2011) e Albuquerque (2013).

Quadro 3 - Conceitos de ordenamento territorial presentes na literatura

Mendez, 1990; (CABEZA, 2002, p. 6)	Ao ser uma política de Estado, a ordenação do território concerne toda a sociedade, o conjunto de atividades econômicas e as atuações públicas e privadas. A longo prazo concerne o estabelecimento de cenários de uso e ocupação do território a ser alcançado em um horizonte de tempo determinado. Como instrumento de planejamento, está sujeito aos procedimentos técnicos da mesma que incluem atividades de pré-diagnósticos, diagnóstico territorial, formulação de objetivos e cenários a alcançar em distintos horizontes de tempo (curto, médio e longo prazo), elaboração de orientações estratégicas e determinação das ações a realizar.
Gaspar (1995, p.5)	O ordenamento do território é a arte de adequar a ocupação e a produção de riqueza ao território numa perspectiva de desenvolvimento.
Cabeza (2002, p. 7)	O ordenamento do território é processo e instrumento de planejamento, de caráter técnico-político-administrativo, com o que se pretende configurar, a longo prazo, uma organização do uso e ocupação do território, de acordo com as potencialidades e limitações do mesmo, as expectativas e aspirações da população e os objetivos do desenvolvimento. Concretiza-se em planos que expressam o modelo territorial a longo prazo que a sociedade percebe como desejável e as estratégias mediante as quais se atuará sobre a realidade para evoluir para este modelo. Após discutir o conceito apresentado por diversos autores, Cabeza (2002) conclui

	que a ordenação do território é um conceito em construção, de caráter polissêmico, sujeito a diversas interpretações sem que exista uma definição universal que satisfaça a todos.
Rukert (2005, p. 15).	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”.
Cabeza (2008, p. 25)	O ordenamento territorial, por sua vez, é entendido como a orientação e regulação da localização e espacialidade dos assentamentos, atividades produtivas, infraestruturas e equipamentos coletivos, combinados com ações de conservação, proteção, recuperação e aproveitamento sustentável de recursos naturais, prevenção de desastres e conservação do patrimônio cultural.
Poletto (2008, p. 2)	O ordenamento territorial é uma forma singular de uso do território que apresenta um arranjo de objetos sociais, naturais e culturais historicamente estabelecidos. Mas esse ordenamento não é apenas condição social de reprodução da ordem capitalista. Pode ser também uma ferramenta de planejamento e execução de políticas públicas.
Peña (2010, p. 102)	O ordenamento territorial é um processo que envolve diretamente os grupos sociais, já que no território é onde se dão as atividades cotidianas, e esteve presente no desenvolvimento histórico das sociedades.
Brito (2011, p. 8)	O ordenamento territorial é entendido como um instrumento de articulação intersetorial e interinstitucional que objetiva um planejamento integrado e especializado da ação do poder público, cabendo à União a elaboração de diretrizes.
Albuquerque (2013, pp. 23)	A ordenação territorial se refere tanto à expressão física resultante da organização espacial, como ao processo através do qual se alcança tal resultado. Se faz ordenação territorial, portanto, quando se vincula o meio físico às atividades humanas contida na estratégia e desenvolvimento territorial.

Fonte: Cabeza (2002).

Como já indicado no quadro, após discutir o conceito apresentado por diversos autores, Cabeza (2002) conclui que a ordenação do território é um conceito em construção, de caráter polissêmico, sujeito a diversas interpretações sem que exista uma definição universal que satisfaça a todos. Na discussão, aponta a CEOT - Carta Europeia de Ordenação do Território como referência mais utilizadas, mas a critica afirmando que as abordagens desta carta não são conceitualmente claras.

Complementa indicando que, para Zoido (apud CABEZA, 2002), a CEOT confunde os resultados com o instrumento ao definir a ordenação do território como a “expressão espacial da política econômica, social, cultural e ecológica de toda sociedade”, o que complica mais adicionando que trata-se de “uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política” (ZOIDO, apud CABEZA, 2002, p.5).

Albuquerque (2013), por sua vez, indica que não existe uma definição comumente aceita de ordenamento territorial, pela existência de diferentes enfoques uma vez que a ordenação do território afeta a prática totalidade da ação pública, na medida em que as decisões dos diferentes níveis administrativos possuem uma clara incidência no território.

Ao comentar a definição proposta pela Carta Europeia, ressalta o caráter democrático e participativo; global, capaz de integrar políticas setoriais; funcional, no sentido de adaptar-se às diferentes identidades territoriais; e prospectivo, ou seja, que deve incorporar as

tendências a longo prazo das estruturas econômicas, sociais, culturais e ambientais que afetam o território. Complementa salientando que a ordenação territorial deve garantir o abastecimento de recursos naturais presentes no meio físico e que são fundamentais para as atividades produtivas para a vida da população.

É neste sentido que Albuquerque (2013) ressalta que a ordenação territorial responde à intenção de integrar o planejamento socioeconômico com o planejamento físico, tratando de superar a parcialidade do enfoque setorial, assim como a reduzida escala de planejamento municipal. Para o autor, a ordenação territorial se refere tanto à expressão física resultante da organização espacial, como ao processo através do qual se alcança tal resultado.

Faz-se ordenação territorial, portanto, quando se vincula o meio físico às atividades humanas contidas na estratégia de desenvolvimento territorial; aplicação das políticas e programas de estratégia de desenvolvimento territorial, nos âmbitos econômico, social, cultural e ambiental, o que implica determinados usos e aproveitamentos do solo, cuja expressão espacial mostra um modelo de ordenação territorial (ALBUQUERQUE, 2013).

Em consonância, para Poletto (2008), o ordenamento territorial deve levar em consideração a diversidade dos territórios. Indica também que não pode ignorar a sinergia social existente para criar um ambiente favorável ao empresariado. Sendo assim, o desenvolvimento local pode se tornar uma rica estratégia se forem levados em consideração os princípios de integração entre os atores locais e a criação de políticas comuns. E que, mais do que isso, as intervenções territoriais que enfatizam a utilização dos recursos locais não podem atender a novas dinâmicas da acumulação capitalista.

Dito isto, o autor ressalta como importante a ideia de que o ordenamento territorial não pressupõe a criação de um plano voltado apenas para o desenvolvimento de um estado ou região, isoladamente. Mas deve ser o resultado de um plano concatenado de ações em todos os níveis objetivando metas definidas que atendam às necessidades e anseios da população em cada parte do território nacional, entendendo o país, portanto, na sua totalidade.

Ordenar o território, portanto, é um esforço para vincular as diferentes atividades humanas ao espaço físico onde as atividades ocorrem. Supõe dizer que se trata do uso do solo. Desta maneira, o ordenamento territorial utiliza o termo território como um meio físico ou geográfico onde ocorrem as atividades humanas, incluindo as características físicas e ambientais, e do ambiente construído, ou seja, a infraestrutura básica e instalação. Por outro lado, o foco do desenvolvimento territorial contempla o território como um ator de desenvolvimento, incluindo os sujeitos protagonistas do mesmo (atores locais), sua

organização social e política, assim como sua cultura e contexto institucional (ALBUQUERQUE, 2013).

Neste contexto, o autor aponta os objetivos básicos do ordenamento territorial:

I) A organização coerente das atividades no espaço, de acordo com um critério de eficiência, ou seja, utilização racional do território e gestão responsável dos recursos naturais; II) a implementação de ações de estratégia de desenvolvimento territorial; III) a qualidade de vida dos diferentes ambientes territoriais segundo um princípio de equidade, o qual inclui o fornecimento de infraestrutura e equipamentos para melhorar as condições de vida e trabalho, e a qualidade ambiental. Para isto, os planos de ordenamento territorial devem ser coordenados com os vários níveis territoriais de acordo com um princípio de complementariedade e incentivar a coalização de atores locais (ALBUQUERQUE, 2013, p. 23).

Desta maneira, Albuquerque (2013) aponta a ordenação do território como uma função pública que responde à necessidade de controlar o crescimento espontâneo das atividades humanas, buscando evitar os problemas e desequilíbrios criados pelo livre funcionamento dos mercados. Tal função é de caráter horizontal, se exerce por organismos públicos e condiciona o planejamento setorial, assim como outras funções públicas também horizontais, uma de caráter municipal, o urbanismo, outra de caráter mais geral, o planejamento econômico.

Ordenar o território implica sempre uma eleição de usos alternativos do solo, o que obriga a adoção de critérios sobre os usos mais apropriados em termos de desenvolvimento econômico, ambiental e social. A eleição de critérios aceitos para hierarquizar as preferências e eleger as alternativas mais apropriadas equivale a definir um modelo futuro que se deseja perseguir mediante o ordenamento. Assim mesmo, Albuquerque (2013) ressalta que é necessário contar com poder político suficiente para impulsar as alternativas escolhidas.

Na mesma linha, Poletto (2008) indica que ordenar o território exige obrigatoriamente considerar as alternativas de usos possíveis e aceitáveis onde eleger os usos mais adequados exige o conhecimento dos agentes públicos e privados que atuam em um dado território, de seus interesses, suas práticas de ocupação. Ressalta que, junto com critérios de ajustes ambientais, territoriais, econômicos, sociais e técnicos, é necessário refletir as principais preocupações da doutrina do ordenar

O desenvolvimento econômico, a qualidade de vida, a preservação do meio ambiente. Sendo estas reconhecidas como legítimas e asseguradas pela Constituição, servirão como balizadores para hierarquizar e escolher as alternativas aceitáveis e desejáveis. Portanto, a aplicação de critérios e a hierarquização mencionada supõe a definição de um modelo territorial futuro, num cenário desejável de país que se pretende atingir pelo ordenamento (POLETTI, 2008, p. 8).

Nesses termos, Albuquerque (2013) indica três diferentes instâncias de intervenção que implica o ordenamento territorial:

I) Capacidade de legislar para definir os objetivos e principais instrumentos; II) planejamento territorial com o objetivo de elaborar de forma participativa os planos que definam o modelo desejado; III) capacidade de implementação, a fim de transformar a realidade de acordo com os planos (ALBUQUERQUE, 2013, p.25).

Desta maneira, o modelo territorial ou conjunto de planos de diretrizes que definem a ordenação do território inclui uma estratégia de desenvolvimento territorial com os detalhes de atividades e a distribuição ordenada destas atividades no território, segundo um princípio triplo: adaptação da capacidade do meio físico (ecossistemas e recursos naturais); otimização das relações entre atividades, de modo a assegurar a acessibilidade aos recursos naturais, e áreas de produção e aos equipamentos públicos, assim como a provisão suficiente destes equipamentos; uso múltiplo do território, superpondo atividades compatíveis, aproximando as complementares e separando as incompatíveis (ALBUQUERQUE, 2013).

1.1.2 A abordagem territorial

A governança territorial sustenta que boa parte das perdas de energia e recursos públicos e privados nos territórios se deve a modalidade de ações setoriais que não conseguem olhar problemas complexos de maneira integrada. Olhar integralmente requer constatar a realidade dos territórios em suas dimensões socialmente construídas para articular, a partir disto ações multinível de diferentes atores com o mesmo propósito. Para Serrado (2011), a governança apresenta uma resposta para resolver o problema de como subordinar o setorial ao território tendo em vista o objetivo de desenvolvimento equilibrado, sustentável e inclusivo.

Em contrapartida, Gudiño (2010) ressalta que os instrumentos de planejamento tradicionais não dão as respostas esperadas e que as políticas implementadas não conseguem atenuar os problemas onde surgem novas demandas por crescimento econômico, mas que contemplem a equidade social e sustentabilidade ambiental.

O valor do ordenamento territorial em conjunto com políticas territoriais é destacado pelo ILPES ao afirmar indicar os conceitos de Cabeza:

O ordenamento territorial merece especial menção, por várias razões. Em termos institucionais e políticos, seu papel é notável por ter preenchido parcialmente a ausência ou desaparecimento de políticas regionais convencionais. A preocupação com o desenvolvimento territorial (equilibrado) se manteve viva e se renovou graças a presença do ordenamento. Em termos conceituais, se inseriu critérios como a sustentabilidade para, entre outros propósitos, resolver o problema da necessária integração das múltiplas, em vezes parciais e ultra especializadas, políticas públicas para o desenvolvimento. Como resultado, se conta hoje com um importante arsenal legislativo, institucional, político e de instrumentos de intervenção, que constituem uma nova contribuição para o tratamento tradicional do desenvolvimento regional (CABEZA, 2008 apud ILPES, 2013, tradução da autora).

Em termos conceituais, foram inseridos critérios como a sustentabilidade para resolver problemas da necessidade de integração das múltiplas políticas públicas para o desenvolvimento. E, como resultado, indica que hoje se encontra um importante arsenal legislativo, institucional, político e instrumentos de intervenção, que constituem um novo aporte ao tratamento tradicional do desenvolvimento regional.

Isto coloca em evidência que no ordenamento territorial convergem políticas ambientais, as políticas de desenvolvimento regional, espacial ou territorial e as políticas de desenvolvimento social e cultural, cuja natureza é determinada pelo modelo de desenvolvimento econômico dominante de cada país (CABEZA, 1997). Considerando, principalmente, a necessidade de harmonização e administração da ocupação e do uso do espaço.

As experiências e conceitualizações sobre o ordenamento territorial no mundo permitem deduzir que se trata de uma política de Estado e um processo planejado de natureza política, técnica e administrativa, cujo objeto central é o de organizar, harmonizar e administrar a ocupação e uso do espaço, de modo que isto contribua ao desenvolvimento humano ecologicamente sustentável, espacialmente harmônico e socialmente justo (CABEZA, 1997, p.5, tradução da autora).

Na prática, portanto, pressupõe a ordem desejada, entretanto, diversas são as intenções de construir a “ordem desejada”; o problema consiste em possíveis divergências de interesses com relação ao uso do território, e para realizar um modelo que satisfaça a todos os atores sociais se deve chegar a consensos que, conforme ressalta Peña (2010), nem todos estão dispostos a construir. Mas, a característica essencial é que sejam construídos coletivamente e a partir de um processo de participação social que permita discutir essa ordem desejada que se quer no território.

Mas, como bem ressalta a autora, na vida real, são evidentes uma série de dificuldades de ordem técnica e política que impedem a construção dessa ordem, ficando como uma ordem que pode nascer da vontade de poucos.

É neste contexto que Poletto (2008), ao discutir a compreensão do ordenamento territorial, afirma que implica focar os dois conceitos a partir dos quais esta concepção é construída: desenvolvimento e território. Tais conceitos, para o autor, vem sendo muito questionados nos últimos tempos, seja pelo discurso de políticas neoliberais, seja pelo discurso do domínio da fluidez e da desterritorialização.

Com as políticas de ordenamento, alguns países latino-americanos como Venezuela, Bolívia, Honduras e El Salvador buscam corrigir problemas de uso e ocupação inadequada e desequilibrado do espaço e o uso irracional de recursos naturais. Tal problema, segundo Cabeza (1997), em conjunto com a crescente consciência da irracionalidade dos modelos econômicos desenvolvimentistas e a busca de alternativa de desenvolvimento sustentável, tem estimulado a adoção do ordenamento territorial como estratégia dos Estados para harmonizar atividades humanas com o aproveitamento de recursos naturais e com a distribuição social e regional equilibrada.

Trata-se, segundo a autora, de intervir de maneira voluntária na ordem territorial injusta e desordenada, criada de maneira espontânea pelas forças econômicas, para induzir a construção de cenários desejados do ponto de vista ambiental, social e espacial.

Desta maneira, no ordenamento territorial o espaço perde o caráter passivo, próprio da visão setorial, para converter-se em estruturante dos objetivos, das políticas e ações públicas e privadas, setoriais e territoriais. Trata-se de articular objetivos econômicos, sociais, ambientais e administrativos com o território, racionalizar as atuações sobre isto e orientar de maneira previsível seu desenvolvimento e aproveitamento sustentável, baseado, principalmente, em estratégias de uso, ocupação e manejo do território e do desenvolvimento territorial (CABEZA, 1997).

Assim, para a especialista, o ordenamento territorial transcende seu caráter de apêndice ou complemento de políticas de desenvolvimento econômico para converter-se em um novo enfoque, um novo estilo de planejamento, um novo sistema de valores e, de certa maneira uma utopia, em que a visão setorial e economicista do desenvolvimento cede seu lugar a uma visão integral, humanista e prospectiva, na qual as políticas econômicas incorporem os valores de sustentabilidade ambiental, equilíbrio regional e bem-estar social.

Em consonância, Peña (2010) indica a necessidade de se conceber o ordenamento como um instrumento para alcançar melhores condições de qualidade de vida das populações e como um instrumento para construir uma ordem desejada. Entretanto, a autora ressalta a complexidade do processo, uma vez que resta definir primeiro qual será a ordem desejada; o que deseja a sociedade que seja feito no seu território; considerar a diversidade cultural e

estratificada, questionando a possibilidade de gerar um processo de ordenamento num país onde o conflito acaba sendo o tema do dia.

1.1.2.1 Por que o ordenamento territorial

Segundo o ILPES (2013), a origem das preocupações pelo desenvolvimento territorial desigual se vincula de maneira clara com o problema das desigualdades sociais em geral, isto é, concebe-se o desenvolvimento territorial desigual como uma expressão integral do marco geral das desigualdades que tem caracterizado a América Latina e o Caribe historicamente.

Neste contexto, cita as concepções da CEPAL (ILPES, 2013) quando insiste que aprofundar a democracia como uma ordem coletiva e como imaginário mundial compartilhado, exige maior igualdade de oportunidades e direitos, o que supõe ampliar a participação e a deliberação pública de amplos setores da sociedade que têm sido marginalizados por séculos, como também avançar na efetiva consolidação dos direitos econômicos, sociais e culturais onde a igualdade de direitos vai além da estrutura meritocrática de oportunidades, uma vez que independente de conquistas individuais e recursos monetários, pelo simples fato de fazer parte da sociedade, cada um tem seu direito ao reconhecimento e bem-estar social.

E considerando que a desigualdade social tem uma clara dimensão espacial, deve formar parte integral das políticas públicas desenhadas para a construção de sociedades mais democráticas e inclusivas (ILPES, 2013). Dentro desta perspectiva, o instituto aponta o enfoque indicado como de maior interesse sobre o sentido e caráter do desenvolvimento, uma vez que se centra nas liberdades e capacidades individuais, o que representa uma nova forma de medir o desenvolvimento que representa o Índice de Desenvolvimento Humano desde o início dos anos noventa.

O desafio apontado vai além do crescimento econômico e industrialização como eixos principais do desenvolvimento, pelo qual incorpora a questão chave sobre o propósito e objetivo em si mesmo, afirmando que o propósito do desenvolvimento deve se ampliar ou expandir as liberdades fundamentais das pessoas, o que implica em eliminar obstáculos e restrições a essa expansão. Sendo assim, o desenvolvimento humano se concebe como a expansão da capacidade humana para levar uma vida que mereça a pena e mais livre, ou “alternativamente, viver o tipo de vida sobre o qual temos razões para valorizar” (ILPES, 2013, p.45).

Nesse sentido, as privações de liberdade podem ser consideradas desde aspectos tão básicos e elementares, como a fome, a própria sobrevivência, assim como privações de assistência sanitária e de educação, discriminação ou exclusão social, às privações como as liberdades políticas e direitos humanos. A perspectiva da autora, portanto, considera um amplo espectro de privações que incluem aspectos materiais e imateriais.

No campo do desenvolvimento territorial, a multi-escalaridade é enfatizada uma vez que as políticas orientadas para a redução das desigualdades podem ser promovidas nas diferentes escalas. Nas escalas subnacionais podem encontrar-se exemplos de promoção do desenvolvimento econômico local, apoio à intermediação trabalhista, melhoria da eficiência administrativa para a gestão de empreendimentos, a promoção de redes e sistemas de inovação, entre outros, enquanto em nível nacional, a ênfase tem sido direcionada para estudos prospectivos sobre padrões espaciais, processos de desconcentração para promover a descentralização, políticas de desenvolvimento para reduzir disparidades, programas especiais para territórios, etc. (ILPES, 2013).

O instituto aponta que a experiência latino-americana recente está mostrando um regresso das políticas nacionais de desenvolvimento territorial e que o Estado nacional busca recuperar seu rol de garantidor da integração econômica e social, ainda que tal regresso se produza sob novas modalidades de gestão multiescalar com entidades subnacionais. Neste sentido, ressalta-se o papel do Estado nacional:

Na atualidade, portanto, o Estado nacional continua sendo o principal espaço societal com capacidade de articulação política e gestão de recursos em grande escala e, portanto, segue tendo um rol estratégico para o desenho, execução e monitoramento de políticas territoriais redistributivas que apontam o objetivo de sociedades territorialmente mais equilibradas e justas (ILPES, 2013, p.46, tradução da autora).

Dentre as análises indicadas por Abreu Sá (2005), quando busca responder “Por que ordenar o território e quem ordena”, justifica o imperativo de situá-lo na escala nacional, devido ao impacto de movimentos hegemônicos globais sobre as nações e suas regiões; por outro lado, porque esforços de descentralização, participação social e sustentabilidade do desenvolvimento embutido no processo de democratização no Brasil, se inseriu num quadro político-administrativo de grande setorialização das políticas públicas e numa conjuntura prolongada de crise econômica, que acabou por acentuar o grave índice de exclusão social no país.

Indica que tal emaranhado de condições e as complexas combinações que resultam de múltiplas dinâmicas e fluxos em cada local resultou na promoção de forte diferenciação

interna e aparente fragmentação do território nacional que dificultam e reduzem a eficácia de macropolíticas públicas. Uma vez que, reconhecendo a existência de ordem/desordem, caberia administrar a desordem e a exclusão ou precarização das condições socioespaciais da população a ela associada.

Enfatiza também a necessidade de resgatar o ordenamento territorial pela União principalmente devido à questão federativa considerando que a repartição político-territorial do poder nacional a partir da constituição de 1988 reduziu a importância da União, revalorizou o papel dos estados e introduziu a autonomia dos municípios. E se tal descentralização visava democratizar a ordem anterior, baseada em uma rede de controle hierarquizada, rígida, descentralizada, acarretou também demandas conflitivas, como políticas setoriais desarticuladas e a aparente fragmentação do território. Neste contexto, reafirma que a União tem um papel estratégico na manutenção da unidade da federação em face a demandas de estados e municípios, como interlocutor das negociações entre eles (ABREU SÁ, 2005).

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 (ABREU SÁ, 2005)

Neste sentido, Costa (2012), ao trabalhar a noção de ordenamento territorial, ressalta que é mais do que um instrumento para intervenção no território, estando relacionado à própria vivência de um povo, “tendo sua finalidade orquestrada com o espaço na sua dimensão da totalidade e com as múltiplas territorialidades nele existente” (COSTA, 2012, p.20).

O ordenamento territorial se justifica, segundo Albuquerque (2013), pelo fato de que os mecanismos de mercado deixados a seu livre funcionamento geraram uma ocupação e uso desordenado do território, provocando graves desequilíbrios territoriais e externalidades negativas. Portanto, os planos de ordenamento territorial utilizam dois tipos de instrumentos:

normas orientadas a prevenir problemas ou disfunções futuras e programas destinados a corrigir as disfunções existentes.

Dentre os conflitos recorrentes a serem considerados, o autor indica:

I) os existentes entre o crescimento econômico e a conservação do meio natural; II) o conflito existente entre interesses públicos e privados; III) a diferença entre a visão local e interesse de âmbitos superiores; e IV) a existência de setores econômicos em conflito entre si (ALBUQUERQUE, 2013, p. 24).

Tais conflitos, para o autor, se manifestam em diferentes problemas:

Desequilíbrios territoriais; áreas urbanas com forte concentração de população enquanto outras áreas rurais estão despovoadas; impactos ecológicos e paisagísticos devido a uma alocação incompatível com o ambiente natural; desperdício de recursos naturais por falta ou excesso de atividade; ignorância dos riscos naturais onde se dão as atividades (sísmicas, riscos de inundação, etc.); mescla e sobreposição desordenada de usos; incoerência entre local de residência e emprego e falta de infraestrutura e equipamentos coletivos; conflitos entre atividades e setores (turismo, atividades agropecuárias, industriais ou de serviços); descoordenação entre organismos públicos e entre distintos níveis administrativos (ALBUQUERQUE, 2013, p. 24).

Ao ressaltar a pertinência do ordenamento territorial, Gudiño (2010) tece críticas sobre o modelo de planejamento atual, a partir da reflexão sobre o urbanismo regulamentarista e aponta que esse já não funciona, uma vez que o Estado se encontra debilitado. Tal afirmação, para a autora, se sustenta em resultados de investigações sobre as transformações territoriais e os impactos que geram. Isto, pois entende que a complexidade da cidade atual deve ser abordada de uma maneira integral e participativa, levando em consideração a necessidade de planificar e articular ações entre o setor público, privado e a sociedade.

Neste contexto, indica o surgimento da visão holística do ordenamento territorial que suscita a necessidade de fortalecer e fazer a gestão mais eficiente. Para a especialista, como fora comprovado em ações de desenvolvimento implementadas, uma maneira de conseguir isto é contar ao menos com dois instrumentos: um normativo, a lei de ordenamento territorial e outro tecnológico, os sistemas de informação geográfica, onde a chave para o êxito está no grau de transformações que se alcance no Estado (GUDIÑO, 2010).

Dentre as dificuldades enfrentadas para a provisão de infraestruturas e equipamentos, indica que estas se relacionam com o reflexo da expansão descontrolada das cidades, expansão para a periferia, ocupando zonas propensas a ameaças naturais, aumentando a vulnerabilidade, o que, segundo Gudiño (2010), provoca um aumento das externalidades e custos da urbanização; o surgimento de grandes projetos imobiliários comerciais e residenciais que produzem um fracionamento do tecido urbano com a consequente

diminuição do espaço público e maior deterioração das condições de segurança e qualidade de vida da população.

Essas transformações geram desequilíbrios territoriais e disparidades socioeconômicas não só na cidade, mas entre as cidades. Além disso, as grandes metrópoles captam fortes investimentos por serem consideradas estratégicas, enquanto outras são esquecidas, o que resulta num uso competitivo do solo que acaba por agravar a segregação social.

Diante desta realidade, a autora aponta como evidência o fato de o urbanismo regulamentarista não funcionar, uma vez que o Estado atua acompanhando o processo sem controlá-los e continua aplicando instrumentos que já não respondem às necessidades. Uma clara demonstração está no fato de que as zonificações de uso do solo não são respeitadas, tampouco as normas que regulamentam as subdivisões e fracionamentos urbanos (GUDIÑO, 2010).

Para a pesquisadora, como forma de resposta surge a visão da ordenação urbana ou ordenamento territorial urbano, que problematiza o paradigma do crescimento sem propósito humano e o rol que deve cumprir o Estado e a sociedade. Desta maneira, aborda a complexidade da cidade desde um enfoque holístico, contemplando não só o solo, a morfologia e a dinâmica urbana, mas também as condições econômicas que as potencializam ou limitam, os agentes do jogo de poder e os condicionantes ambientais que influem na qualidade de vida da população.

Tal processo responde pela diminuição da atuação do Estado na gestão urbana e, de outro lado, a revalorização do capital privado nos negócios imobiliários, que surgem com força nos anos 80 e 90, e que continuam sendo o principal ator da produção da cidade (GUDIÑO, 2010).

Em consonância com o exposto, o próprio documento “Subsídios técnicos para a definição da PNOT – Política nacional de Ordenamento Territorial” (BRASIL, 2006), quando trata das diretrizes e princípios para a PNOT, indica que o ordenamento territorial tende a controlar fluxos e estoques de diferentes naturezas produzindo uma malha de duplo controle, técnico e político, que impõe uma ordem espacial vinculada à uma prática e a uma concepção de espaço logístico, de interesses gerais, estratégicos, indicando que rompe-se assim com a concepção de espaços restritos de interesses privados e objetivos particulares dos agentes de sua produção.

Aponta que, para o caso brasileiro, não basta a formulação de uma política nacional de ordenamento territorial, sendo fundamental garantir pelo menos dois requisitos básicos: i) a montagem de um sistema de governança territorial, legislação e arranjos institucionais,

conforme discutidos nos subitens “Marco Legal” e “Aparato Institucional e jurídico-legal” do diagnóstico; ii) o estabelecimento de um processo continuado de monitoramento e planejamento territorial, como política de governo e instrumento de governabilidade (BRASIL, 2006).

Ao tratar dos objetivos da PNOT para o país, reconhece que está em curso a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. E que, embora guardem semelhanças a articulação e a efetivação de uma política nacional de ordenamento territorial, na medida em que adota como referência uma visão estratégica e integrada em escala nacional, se distingue do desenvolvimento regional e do planejamento regional.

1.1.3 Desafios para a gestão do território

Para Cabeza (2008), os países da América latina enfrentam o desafio de alcançar uma gestão territorial coesa e coerente que tenha como ponto de encontro o território, a partir do qual seja possível a coordenação de diferentes políticas com rebatimento territorial e a cooperação inter-regional, que dependerá da capacidade dos governantes para modificar as condições que conspiram contra eles.

Para a especialista, a gestão territorial envolve um conjunto de atividades que realizam atores públicos e privados orientados a ordenar e ou desenvolver o território. Tais ações têm relação com a promulgação de regulações amparadas em leis, a implementação de planos territoriais ou setoriais com incidência territorial, financiamento de atividades, entre outros.

Conforme o estudo por ela realizado, as análises da gestão territorial dos últimos anos em alguns países da América Latina revelam várias tensões, cuja superação é um desafio para os governos. Estas tensões estão relacionadas com os seguintes fatores:

- a) a articulação da política de ordenamento territorial com a política de desenvolvimento econômico e as políticas setoriais ligadas a esta; b) a coesão territorial da gestão; c) a sustentabilidade ambiental do desenvolvimento territorial e d) a gestão territorial democrática (CABEZA, 2008, p.24, tradução da autora).

Neste estudo, Cabeza (2008) ressalta diversos aspectos relevantes para a política; dentre eles I) A coesão territorial da gestão; II) a coerência e sinergia que exige a gestão territorial e III) gestão territorial democrática.

Sobre a coesão territorial da gestão, aponta que a coerência territorial das políticas de ordenamento e desenvolvimento implicam harmonizar o conjunto de políticas públicas

aplicadas no território com a articulação horizontal ou multissetorial, bem como a articulação da gestão institucional de diferentes âmbitos territoriais, como a articulação vertical ou multinível e entre agentes públicos e privados (CABEZA, 2008).

Afirma que nos países latino-americanos é notável a articulação horizontal e predomínio de uma visão setorial de desenvolvimento que apresenta resistência à gestão territorial. Desta maneira, prevalece nas instituições a inexperiência no trabalho interinstitucional e a ausência de uma cultura de trabalho coordenado e interdisciplinar, sendo evidente “curtos circuitos” existentes na comunicação interinstitucional e até entre as dependências de um mesmo organismo ou entidade de um país, sendo comum, na maioria dos países examinados, o zelo das instituições com relação às suas competências, causando um obstáculo à transferência de informações e a possibilidade de estandardizar indicadores, escalas, entre outros.

Neste caso, tal padrão de administração necessita de uma nova cultura de planejamento para facilitar as relações institucionais e trabalhos interdisciplinares que possibilitem uma ação coordenada, mais coerência e sinergia que demanda a gestão territorial (CABEZA, 2008).

Sobre o segundo item, a coerência e a sinergia que exige a gestão territorial, a autora ressalta que na articulação vertical a tensão se apresenta entre a gestão centralizada ou descentralizada, no grau de autonomia das entidades para gerir seu ordenamento e desenvolvimento. Neste sentido, para Cabeza (2008), nos últimos 20 anos a América Latina vem tentando implementar ações de descentralização que tem contribuído para o combate das desigualdades do desenvolvimento territorial, mas sem resultados exitosos notáveis.

Sendo assim, aponta como indispensável a descentralização territorial para os propósitos de reduzir as disparidades de desenvolvimento regional, assim como a autonomia e poder das entidades territoriais locais para atuar sobre o desenvolvimento, aproveitando as capacidades locais, gerando condições de competitividade territorial, propiciando um caráter democrático na gestão sobre o território (CABEZA, 2008).

Sobre o terceiro item, gestão territorial democrática, indica que além de outros desafios propostos, a gestão do desenvolvimento e ordenamento territorial demanda uma participação mais ativa dos atores sociais e regionais no desenho e execução de políticas com incidência territorial. Aqui, as conquistas em matéria de descentralização são decisivas para o empoderamento dos atores nos distintos âmbitos territoriais de gestão.

Afirma que atualmente a participação social na gestão territorial nos países latino-americanos é débil. Constata, em seu estudo datado de 2002, a inexistência de uma cultura de gestão pública democrática, predominando o exercício tecnocrático e impositivo, longe dos

processos reais e de expectativas dos atores sociais, que exigem cada vez mais espaços de participação na tomada de decisão que estão relacionadas a seus territórios (CABEZA, 2008, p. 30).

Como consequência disso prevalece a visão das instituições públicas responsáveis, assim como os interesses dos grupos empresariais e corporativos poderosos que em última instância impõem sua vontade e aspirações e condicionam a ação do Estado sobre o território.

Neste sentido, é comum nos países latino-americanos que os atores poderosos (grupos econômicos, políticos, do setor público, etc.) pressionem sobre os agentes planejadores para induzir projetos de investimento do setor público, mudanças nos usos do solo e uma direção favorável a seus interesses individuais. Também é comum que os agentes do Estado sejam propensos a atuar em função dessas pressões, ocorrendo, na prática, uma conspiração perversa que faz parte da corrupção existente em nesses países.

Tal situação põe em evidência o grande desafio que têm as políticas latino-americanas de desenvolvimento e ordenamento territorial: a democratização da gestão territorial, especialmente em âmbitos locais e sub-regionais, escalas nas quais a sensibilidade dos grupos sociais é maior frente às mudanças que se estabeleçam no uso e ocupação do território em seus elementos estruturadores (CABEZA, 2008). Portanto, faz-se necessário introduzir procedimentos de negociação e conciliação dos distintos interesses nas sociedades locais e regionais envolvidas.

Ao tratar das problemáticas para o avanço de políticas de ordenamento territorial, Gudiño (2010) sintetiza os obstáculos comuns a serem superados, tais como:

Desarticulação das políticas setoriais, o que está presente nas normas, mas está ausente na prática; inexistência de uma organização institucional adequada para a gestão do ordenamento territorial; falta de um marco legal que regule, com visão integral, a planificação do território; ausência de uma cultura de trabalho coordenado, interdisciplinar e aberto, que facilite o intercâmbio de informações entre os distintos setores de um mesmo organismo e entre organismos que participam da gestão; fraca visão prospectiva de políticas de ordenamento territorial; falta de participação cidadã devido a descrença frente ao processo e ao temor de envolver-se; pobre domínio de metodologias de consenso e de resolução de conflito em processos de negociação que permitam, por exemplo, evitar que os atores poderosos imponham seus interesses individuais acima do interesse coletivo (GUDIÑO, 2010, p.7-8, tradução da autora).

Segundo a pesquisadora, os desafios são os mesmos que têm impedido o êxito de outras formas e planificação. Aponta que é necessário galgar um caminho na gestão para que o ordenamento territorial seja capaz de liderar o processo de construção de maneira socialmente mais equilibrada e equitativa.

Dentre as conclusões do estudo de Cabeza (2008), realizado entre os anos de 2001 e 2002, indica que desde os anos oitenta a América Latina mostrou que as políticas de ordenamento territorial se encontravam em um estado incipiente (CABEZA, 2008).

Diante disso, aponta como necessária uma aposta territorial integral num modelo de desenvolvimento em que a política econômica, as políticas setoriais e as territoriais confluem na busca de uma nova ordem territorial, regionalmente harmônica e equilibrada, descentralizada, ambientalmente sustentável e economicamente competitiva; mas ressalta que a busca desta competitividade deve respeitar os direitos sociais, ambientais e econômicos dos cidadãos, o que, segundo ela, pode ser considerado uma utopia, considerando a lógica perversa da economia de mercado, mas que é o que dá sentido e significado socialmente aceitável às políticas de desenvolvimento e ordenamento territorial (CABEZA, 2008).

Dentre as problemáticas, Cabeza (2008) identifica a ausência de política nacional sobre a matéria; cumprimento incompleto dos âmbitos territoriais com planos de ordenamento territorial; ausência de leis específicas reguladora das ações de ordenamento; organização débil institucional para a gestão de ordenamento territorial e visão prospectiva e participação social limitada.

Em Poletto (2008), uma das problemáticas apontadas é o fato de que as políticas territoriais na escala nacional tendem à fragmentação por corresponderem, de um lado, à crescente especialização dos aparelhos do Estado e a setorização de planos, programas e projetos, e de outro, sucumbem diante da variedade de demandas frequentemente conflitantes, geradas pelos novos e poderosos fluxos internacionais e nacionais, tais como o de capital, bens, serviços e informações. Como resultado disto, reduz-se a eficácia das macropolíticas de maior envergadura e complexidade, com por exemplo os programas nacionais de zoneamento ecológico-econômico, as políticas nacionais integradas ou os planos nacionais de desenvolvimento, e, recentemente os eixos nacionais de desenvolvimento.

Além desses fatores, Cabeza (2008) observava uma ausência de unidade de critérios na concepção e escopo da política de ordenamento territorial. Na maioria dos casos estudados, tratava-se de uma mudança de aproximações setoriais de caráter urbanístico, econômico-regional ou ambiental que se tentava articular, guiados por princípios de desenvolvimento sustentável e/ou de proteção dos recursos naturais e de recuperação e controle das condições ambientais adversas.

Segundo a estudiosa, prevalecia nas políticas mencionadas a concepção de ordenamento territorial como uma prática planejada complementar à da planificação setorial. Entretanto, em seus instrumentos não existia clareza sobre os mecanismos de

articulação necessários para harmonizar as ações setoriais e territoriais, nem sobre suas diferenças e complementariedades, o que frequentemente se confundia com planificação ambiental, urbanismo, organização político-territorial e/ou a descentralização político-administrativa ou mesclas ecléticas das mesmas.

Sobre tais instrumentos, Gudiño (2010), que critica o urbanismo regulamentário, uma vez que mesmo da existência de instrumentos por ele proposto, como planos, zonificações, usos do solo, códigos, etc., a sua aplicação não funciona, parte da constatação de que nem as zonificações tampouco as normas são respeitadas, sendo necessária uma visão holística do problema, compreendida na visão da ordenação urbana e ordenamento territorial.

Isto, pois esta visão questiona o paradigma do crescimento sem finalidade humana, ao abordar de maneira holística a cidade, não apenas contemplando a morfologia e dinâmica urbana, mas as condições econômicas que as potencializam ou limitam, os agentes do jogo de poder que participam da sua construção e os condicionantes ambientais que influenciam na qualidade de vida da população.

Dentre as problemáticas apontadas, Cabeza (2008) indica que o território era concebido como âmbito jurisdicional dos distintos níveis da gestão pública, tratado como um espaço banal, passivo e neutro no qual se localizavam os feitos, perdendo-se de vista que se tratava de um espaço geográfico. Espaço este, que é um conjunto articulado de elementos naturais, socioeconômicos, culturais e político-administrativos, ordenados, e submetidos a certa lógica em sua distribuição e organização e inter-relacionados entre si, funcionalmente, a diversas escalas hierarquizadas, que formalizam determinadas estruturas ou formas socioespaciais que se transformam no tempo.

De acordo com tais análises, o ordenamento enfrentava uma realidade complexa e conflitiva, onde tratava-se de ordenar a ocupação humana e o uso que a sociedade dá ao território. E quanto mais humanizado fosse a proposta para o território, mais complexo seria seu ordenamento, uma vez que os interesses em jogo seriam também diversos e contraditórios.

Na escala regional e nacional, Peña (2010) indica que é mais complicado gerar a ordem desejada, já que sobre o território se sobrepõem interesses de distintos; os ministérios não chegam a um acordo sobre o futuro do território e muitas vezes existem orientações contraditórias. Sobre a questão, segundo a autora, surgem perguntas pertinentes que revelam aspectos chave:

Como se participaria nessas escalas territoriais? Como se constrói essa ordem desejada? A partir da sobreposição, o que cada entidade pretende de acordo com suas competências? Faz-se uma síntese das questões levantadas a nível local e regional ou a partir de uma discussão criteriosa gerada desde o nível nacional, articulada com os níveis regional e local? (PEÑA, 2010, p.102, tradução a autora).

Para a autora, estes aspectos são estratégicos para orientar um desenvolvimento sustentável uma vez que, se não há um acordo coletivo em nível nacional, muito menos pode se esperar que os municípios orientem suas vocações e modelos de organização do território de maneira coerente e articuladas com uma visão regional (PEÑA, 2010).

Sobre tal problemática, seria necessário construir, a nível nacional, um objetivo de ordenamento do território que leve em consideração as características ambientais e socioculturais; um projeto coletivo que parece utópico, mas que se faz necessário (PEÑA, 2010).

Nesta discussão, Cabeza ressalta quatro grandes temas apontados como sendo grandes temas que cruzam atualmente a gestão territorial: a descentralização; o desenvolvimento econômico local (competitividade); ordenamento territorial (desenvolvimento sustentável) e globalização. Trata-se, segundo o ILPES (2007), de uma “família de políticas territoriais” em torno das quais existe uma diversidade de instrumentos desarticulados.

Na explicação do ILPES (2007), o desenvolvimento regional pensado “de cima” (políticas regionais), coexiste com o desenvolvimento local promovido “de baixo” (desenvolvimento local) e atravessado por preocupações transversais no campo político (descentralização) e no ambiental (ordenamento territorial). Este conjunto de tradições políticas constituem uma família porque compartilham preocupações básicas fundamentais, apesar de ter sido construído de maneira espontânea, desordenada e sem coordenação.

Neste sentido, para as políticas de desenvolvimento econômico territorial, destaca-se a importância e a necessidade de pensar integralmente estas tradições teóricas e políticas e gerar um campo de ação pública que resolva suas especificidades, respeitando-as sem tentar absorvê-las, onde a política de desenvolvimento econômico territorial deve ser o ponto de encontro dos esforços de promoção de desenvolvimento regional-local desde cima e desde baixo, e lugar de coordenação e articulação de políticas setoriais e transversais tradicionalmente separadas (ILPES, 2007).

Ao discutir sobre quais os temas relevantes da ordenação territorial, Poletto (2008) apresenta a síntese de diversos autores, onde tem-se:

I) A redistribuição da população e das atividades econômicas em todo o território; II) a formulação de diretrizes para a planificação setorial, integrando as diferentes planificações setoriais em uma proposta de território que esteja de acordo com os novos processos impostos pela globalização da economia; III) a formulação de diretrizes para o planejamento urbano, dando especial importância aos elementos específicos de determinado território; IV) a definição de esferas para a planificação territorial de nível inferior; e V) o zoneamento do território segundo problemáticas específicas (MICHEL, 1994; MADIOT, 1996, PUJADAS e FONT, 1998 apud POLETO, 2008, p. 7-8).

Desta maneira, para Polleto (2008) o ordenamento territorial deve sempre ser pensado no âmbito de políticas nacionais implementadas pelo Governo Federal, constituindo-se numa ferramenta de auxílio para a implementação de metas e políticas de desenvolvimento do território. Assim, pensar o território é pensar o conjunto de forças que modelam o desenvolvimento atual do país, a partir de um olhar da União sobre o conjunto de regiões e lugares e de uma estratégia que busque coordenar as políticas territoriais setoriais e emprestar a elas uma racionalidade técnica necessária, num contexto de planejamento marcado pela dispersão (POLETO, 2008, p. 8).

Além das questões apontadas, Becker (2005), Cabeza (2008) e Gudiño (2010) citam, como relevante para a compreensão de problemáticas a serem enfrentadas para a implementação do ordenamento territorial, o contexto do modelo de desenvolvimento que imperava com a liberação da economia, a apologia ao Estado mínimo endereçado aos países periféricos (segundo o consenso de Washington) que resultou numa contradição na lógica espacial da economia de mercado, o que segundo Gudiño (2010) demanda a necessidade de desenhar novas estratégias, onde o ordenamento territorial se mostra como uma resposta pelos objetivos que possui.

A conclusão de Cabeza (2008) sobre a complexidade da gestão territorial na América Latina e os desafios que enfrenta, ressalta que é necessário uma aposta territorial integral, a um modelo de desenvolvimento no qual a política econômica, as políticas setoriais e territoriais confluem na busca de uma nova ordem territorial concebida em termos regionalmente harmônicos e equilibrados, socialmente justos e democráticos, descentralizados, ambientalmente sustentáveis e economicamente competitivos, mas que entenda tal complexidade sem lançar mão de direitos sociais, ambientais e econômicos dos cidadãos.

Nesta discussão, Cabeza (2002) chama atenção para a busca da elevação das condições de vida, que constitui um fim último das políticas de ordenamento territorial, onde este objetivo indica que a ordenação deve se realizar em estreita relação e coordenação com as políticas de desenvolvimento econômico, exigindo uma articulação harmônica e

complementária entre ambos. Desta maneira, o ordenamento territorial orientará a espacialidade dos investimentos socioeconômicos em consonância com o modelo de uso e ocupação desejado.

Este aspecto, para a autora, levanta questões fundamentais para a avaliação da questão territorial, especialmente a relação entre as atuações setoriais (econômicas, sociais) e plurissetoriais (ambientais, urbanísticas) e as políticas territoriais, assim como os problemas associados a conflitos entre o interesse privado e o coletivo, entre os processos econômicos e a ordenação do território. Sobre tais aspectos, indica que convém revisar algumas abordagens que têm sido produzidas (CABEZA, 2002).

Albuquerque (2013) chama atenção para a questão, indicando que as políticas de desenvolvimento territorial não estão orientadas para as questões de igualdade, onde a principal finalidade não é atuar na esfera da redistribuição do produzido. Entretanto, ressalta que não se trata de uma busca impossível pela equalização de situações nos territórios, senão a de melhorar a organização produtiva das diferentes economias locais, tratando de assegurar a elas a introdução de inovações produtivas que permitam melhor qualidade de vida à população que vive nos diferentes âmbitos territoriais.

Entretanto, para Rochefort (1998), o discurso pode ser útil para atenuar tensões sociais resultantes dessa injustiça espacial, mas, indica que não há nenhuma esperança de realizações concretas. Afirma que toda a organização realista do território deve admitir que ele pode, quando muito, melhorar o sistema urbano de cada região, aceitando que algumas particularidades são inelutáveis e resultam de seu papel de subsistema no funcionamento global do sistema nacional, ressaltando então que nesta ótica, pode-se considerar as ações possíveis sobre cada realidade como se apresenta.

Ainda assim, Cabeza (2008) reconhece que a concepção e estratégias das políticas territoriais nos países latino-americanos estão mudando nos últimos cinco anos: pela busca de alternativas e novas estratégias de desenvolvimento econômico, com as quais alguns governos pretendem corrigir o fracasso do modelo econômico neoliberal; a busca superação das desigualdades socioeconômicas territoriais; busca de avanços significativos na sustentabilidade ambiental no uso dos recursos naturais e ocupação do território.

Diante das condições de endividamento dos países, uma vez que atores políticos e econômicos poderosos em conspiração com governos determinam o destino destes países e os condenam a problemas já mencionados, para Cabeza é quase impossível conquistar avanços significativos nas matérias discutidas, mas, mesmo que pareça uma utopia, tendo em vista a

lógica perversa da economia de mercado, aponta que o único sentido e significado socialmente aceitável são as políticas de desenvolvimento e ordenamento territorial.

Tal situação se torna mais grave quando os governos, que são atores chave das políticas sociais, transferem seu poder a empresas que não respondem diante de ninguém, cujos interesses não coincidem com os interesses coletivos. Trata-se de corporações econômico-financeiras nacionais e multinacionais, cujo volume de negócios em alguns casos ultrapassa o poder dos Estados e impõem as regras do jogo (CABEZA, 2008).

Entretanto, para a pesquisadora, é possível que as profundas transformações espaciais, sociais, econômicas e políticas que estão acontecendo em diversos países da América Latina, tais como a Venezuela, Nicarágua, Equador e Bolívia, constituam luzes de novos caminhos que os países estão chamados a transitar, uma vez que ressalta que o Consenso de Washington e seu neoliberalismo selvagem não pode ser uma opção de futuro social ou moralmente aceita (CABEZA, 2008).

1.2 O PAPEL DO ESTADO E A QUESTÃO FEDERATIVA

Para Cardoso (2014), evidencia-se já na primeira década do século XXI certa mudança de opinião sobre as “novas” atribuições dos Estados nacionais, principalmente diante do malogro do projeto macroeconômico neoliberal, evidenciado pela crise internacional desde 2008 e pelas baixas taxas de crescimento ao longo de todo o período de dominância financeira deste projeto e suas consequências negativas nos planos social e político, tais como o aumento da pobreza e desigualdades e questionamento da efetividade e eficácia dos sistemas democráticos de representação.

Segundo aponta o ILPES – Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2013), não é menos certo que as ações dos Estados nacionais também têm permitido gerar melhorias universais nos níveis de vida da população. Na discussão, aponta que propostas endogenistas tenderam a conceber o Estado nacional como um fator exógeno à dimensão da região, atribuindo, muitas vezes, propósitos contraditórios com relação ao desenvolvimento regional. Além disso, indicam que é possível argumentar que muitas regiões da América Latina em condições de atraso mantêm mínimas condições de existências devido à presença e ação do Estado nacional.

Em consonância, para Cardoso (2014), por mais que as economias nacionais estejam internacionalizadas no que se refere às possibilidades de valorização de capitais individuais e

do crescimento nacional ou regional, parece evidente que ainda restam dimensões consideráveis da vida social sob custódia de políticas nacionais, o que afiança a ideia de que os Estados nacionais ainda são os principais responsáveis pela regulação da vida social, econômica e política em seus espaços fronteiriços.

Portanto, para o ILPES (2013), as ações de escala nacional não podem ser identificadas unilateralmente como contraditórias para processos virtuosos de desenvolvimento territorial. Pelo contrário, indicam que deve considerar-se de maneira urgente a recuperação da escala nacional como espaço de novos impulsos de políticas territoriais.

Cardoso (2014) complementa indicando que hoje, passada a avalanche neoliberal das décadas de 80 e 90 com suas crenças ingênuas em torno de uma concepção minimalista de Estado, torna-se crucial voltar a discutir o tema dos alcances, dos limites e da natureza do Estado, do planejamento e gestão das políticas públicas no capitalismo brasileiro contemporâneo.

Mota (2012) se insere nesta discussão e ressalta que não se pode estabelecer acordo com as afirmações de que o Estado não seja indutor de desenvolvimento, pois, mesmo considerando a descentralização pós CF88 como uma prática voltada para atender a dinâmica da economia capitalista mundial, orientada, na época, pela ideologia neoliberal, o Estado foi e é ordenador de planos de desenvolvimento.

Desta maneira, para Cardoso (2014), recupera-se nas agendas nacionais a visão de que o Estado é parte constituinte, não exógeno do sistema social e econômico das nações, sendo decisivo na formulação e condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento. Até porque, o desenvolvimento sobre o qual se fala tampouco é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, de maneira que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada muito dificilmente o país conseguirá combinar inúmeras e complexas dimensões de desenvolvimento, satisfatória e simultaneamente, que hoje se colocam como constitutivas de projetos políticos concretos de desenvolvimento em escalas nacionais.

Ao mesmo tempo, Cargnin (2007) ressalta que a incorporação da dimensão territorial por parte do Estado deve ser observada com alguma cautela. Se por um lado o Estado tem demonstrado avanços sobre o conhecimento do seu território, por outro, pouco se sabe sobre a verdadeira repercussão de políticas empreendidas e a contribuição das mesmas para a redução das desigualdades regionais. Além disso, problematiza o fato de que os planejadores têm mostrado dificuldades de compreender o recorte regional, e mesmo que análises considerem

esse recorte, políticas são executadas de forma setorial, onde o recorte regional torna-se meramente analítico.

De acordo com Mota e Gonçalves (2012) ao discutir a ideia de território, têm-se no governo central encaminhamento de planos de desenvolvimento pautados na descentralização política que resultou na descentralização de recursos públicos, estando suas aplicações na atualidade sob responsabilidade de estados e municípios. Desta maneira, ainda que existam afirmações contraditórias sobre o papel do Estado na organização do território, Mota e Gonçalves se utilizam dos argumentos de Moraes (2005 apud MOTA; GONÇALVES, 2012) para salientar o papel e possibilidade de intervenção que tem e poderia ter o Estado enquanto agente de transformação.

O grande agente da produção é o Estado, por meio de suas políticas territoriais. É ele o dotador dos grandes equipamentos e das infraestruturas, o construtor dos grandes sistemas de engenharia, o guardião do patrimônio natural e o gestor dos fundos territoriais. Por estas atuações o Estado é também o grande indutor da ocupação do território, um mediador essencial no mundo moderno, das relações sociedade-espço e sociedade-natureza. Tal qualidade ganha potência nos países periféricos, notadamente nos de formação colonial, como o Brasil (MORAES 2005 apud MOTA; GONÇALVES, 2012, p.59).

Nesse aspecto, aponta que com o indiscutível fortalecimento de estados e municípios nas duas últimas décadas decresce consideravelmente o poder da União como indutor e coordenador exclusivo de estratégias e políticas de alcance nacional, não apenas considerando a falta de recursos materiais e financeiros de que dispunha no passado, mas porque nas circunstâncias atuais o governo central carece de “reserva de poder” e de legitimidade para atribuir-se esse papel, passo que, segundo Mota e Gonçalves (2012), está relacionado ao que denominada “crise federativa”.

Sobre tais aspectos, considerando a ênfase dada à União como indutor de transformações e capaz de orientar políticas de grande escala é que se faz necessário discutir aspectos relacionados ao federalismo brasileiro, principalmente pelo fato de que o Brasil possui uma vasta extensão territorial marcada pela diversidade e impossibilidade de tratar as regiões como homogêneas. Sobre estes aspectos, o próximo item busca discutir o tipo de federalismo brasileiro e condicionantes do nosso modelo, tanto no aspecto jurídico quanto político-cultural.

1.2.1 Pacto federativo brasileiro e políticas públicas

O sistema federalista, segundo Barbosa e Dias (2012), surge como meio de proteção e fortalecimento do conjunto de territórios que resguardam certo grau de autonomia entre si. Consiste na concessão de parte da soberania dos Estados no sentido de se criar um poder central capaz de ditar regras gerais, bem como unificar interesses comuns das frações do território.

Este sistema é apontado por Silva (2012) como uma forma inovadora de lidar com a organização político territorial do poder, surgido com a promulgação da constituição dos Estados Unidos, de 1787. A instituição de tal modelo é favorecida pela presença de heterogeneidade de cunho territorial, étnico, socioeconômico, nas quais se torna necessária a instituição de uma forma compartilhada de organização político territorial do poder que mantenha a integridade territorial do país.

O termo “federal” deriva do latim *foedus*, que remete a pacto e, em essência um arranjo federal é uma parceria, regulada e estabelecida por um pacto, que reflete um tipo de divisão de poder entre os parceiros, com base no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer a unidade espacial entre eles. Tal pacto é representado pela constituição escrita, o ponto de partida para o jogo federativo. Este contrato torna vinculantes normas aceitas pelos jogadores para que se inicie o jogo, que parte de um problema de ação coletiva (ABRUCIO; COSTA, 1998).

O federalismo, presente em mais de vinte países, nasce nos Estados Unidos tendo como referencial os textos teóricos de “O Federalista” (de Madison, Hamilton e Jay), autores que tinham como objetivo fundar uma nova nação que ao mesmo tempo mantivesse a liberdade das antigas colônias com a criação de um poder político federal (a União) que deveria ser capaz de estabelecer um universo mínimo de regras para todo o território (ABRÚCIO; COSTA, 1999).

Nas palavras dos autores, é apresentado como um dilema do prisioneiro, onde os estados individualmente não possuem certeza de que todos aceitarão suas medidas, podendo existir o que chama de *free rider* entre os participantes. Ou seja, o contrato federativo procura garantir a participação equânime e levar todos à cooperação, para que permaneçam com o valor mais prezado, que é o de ter maior grau possível de autogoverno. Tal relação pressupõe certa simetria, em que haja maior igualdade de condições possível. O sucesso desta relação

dependerá, portanto, da manutenção do grau de esperança quanto à simetria entre os jogadores, evitando um jogo de competição não-cooperativa.

Partindo do pressuposto de que a difusão de poderes do governo se caracteriza como uma situação conflitiva e competitiva, segundo Abrúcio e Costa (1999) é possível pensar as relações intergovernamentais no federalismo como um problema de ação coletiva, em que mais de uma resposta é possível. Neste caminho, apresenta duas correntes teóricas que analisam o caso estadunidense: uma corrente privilegia o aspecto competitivo do federalismo, e outra, que dá mais ênfase à cooperação, discussão que servirá de contraponto para a experiência brasileira.

Entre os autores apresentados, Abrúcio e Costa (1999) discutem sobre o fato de que somente um federalismo competitivo pode oferecer proteção contra abusos do governo. Este autor dá mais ênfase à competição como forma de potencializar a ação dos atores federativos, pressupondo que a competição aumenta o controle do poder e melhora a prestação de serviços públicos. Além disso, parte da ideia de que, no federalismo o problema da tirania é consequência do monopólio do poder público. Desta maneira, a centralização e falta de competição são entendidas como obstáculos ao controle do poder. Como pano de fundo desta concepção está a valorização dos estados e governos locais como eixos centrais.

Para Silva (2012), falar em federalismo é falar em forma de Estado na qual se objetiva distribuir o poder, preservando a autonomia dos entes políticos que compõem a federação. No federalismo convivem num mesmo território uma ordem jurídica global e outras parciais, cada uma atuando em âmbito específico. Segundo o autor, a federação essencialmente busca conjugar vantagens da autonomia política com outras decorrentes da existência de um poder central. Desta maneira, a autonomia das unidades federadas e a descentralização política-administrativa são características marcantes deste modelo de Estado. Como complementa Ferreri (1985), a presença da heterogeneidade que divide uma nação é a marca da instituição deste modelo.

Para garantir autonomia aos entes federativos, não havendo hierarquia, as constituições, segundo Silva (2012), procedem a uma repartição de competências permitindo que mais de uma ordem jurídica incida sobre um mesmo território. A repartição dessas competências entre as esferas do federalismo consiste em atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento, de uma matéria que lhe seja própria com o objetivo de evitar conflitos e compreender que competências cabem a cada ente federativo.

Para Silva (2012), a nota distintiva do federalismo reside na existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais, denominados em alguns sistemas, de

estados, províncias, cantões, etc. Tais direitos, segundo o autor, não podem ser arbitrariamente retirados pela União e são garantidos por uma constituição escrita, que é o principal contrato fiador do pacto político-territorial.

Como características importantes, o autor cita a descentralização político administrativa e a possibilidade de que cada ente deve ter de auto-organização por meio de constituição própria. Quanto ao primeiro item, trata-se de fator importante de identificação do Estado como federal ou não.

Isto significa a transferência de competências de um centro de poder para outro, ressaltando que a transferência de competências políticas importa em atribuir ao novo centro a possibilidade de estabelecer normas jurídicas sobre determinados pontos. Sendo assim, o novo ente passa a ter capacidade legislativa e capacidade administrativa, descrito também como capacidade material (SILVA, 2012).

Desta maneira, a autonomia e a descentralização política permitem ao Estado ter vários centros de poder dotados de capacidade legislativa e administrativa em que os estados-membros não apenas podem executar leis, como também lhes é reconhecido elaborá-las. Em regra, conforme Silva (2012), isto resulta em que se perceba no Estado Federal as diversas esferas de poder normativo sobre um território.

Para este autor, a autonomia figura como critério de coexistência na federação e limite de competência, no sentido que a cada ente federado confere-se uma medida de atuação determinada pela Constituição, impedindo que cada um ultrapasse tal limite. É preciso, nestes termos, que o disposto da Constituição, na prática, não se revele letra morta, de modo que os conflitos possam ser resolvidos para a manutenção da paz e da integridade do Estado como um todo.

A segunda característica apontada pelo autor é a possibilidade de que cada ente deve ter de se auto-organizar por meio de constituição própria, que deve tratar de seus assuntos locais. Isto, pois a exemplo da União, cada uma das unidades federativas dispõe de aparato organizacional próprio. As vontades parciais, portanto, detém uma forte presença junto à vida dos cidadãos e é com essa máquina administrativa, para Silva (2012), que o cidadão deve lidar.

1.2.2 Considerações acerca do federalismo brasileiro

O federalismo brasileiro se fez a partir de um Estado unitário que se desmembrou, e não de uma Confederação que se dissolveu como nos Estados Unidos; o que, segundo Ferreri (1985), é paradigma de todos os sistemas federativos constitucionais.

Aspecto que chama atenção de diversos autores é o fato de que nos Estados Unidos o federalismo surgia como uma forma de organização desejada pelas províncias, o que não ocorre no Brasil. A busca de conciliação entre independência e interdependência demonstra a natureza intrinsecamente conflitiva, o que ocorre, uma vez que atores políticos contêm parcelas de soberania, onde (ao menos teoricamente) não há uma relação linear de autoridade estabelecida de cima para baixo, como nos Estados unitários (ABRÚCIO; COSTA, 1999).

Para Barbosa e Dias (2012), o caráter unitário da formação do Estado brasileiro é um fator que torna peculiar a organização do Estado, uma vez que na maioria dos países federalistas da Europa e nos Estados Unidos a autonomia das partes precedeu à formação do Estado; no Brasil, entretanto, o Estado unitário (de poder concentrado) precedeu à autonomia das partes.

Abrúcio e Costa (1999) complementam ao apontar que, segundo estudiosos faltou ao federalismo brasileiro um elemento essencial: a existência de Estados soberanos, como ocorreu nas 13 colônias norte-americanas. Desta maneira, ainda que o federalismo brasileiro tenha adotado exemplos do modelo estadunidense, acentuadas eram as diferenças entre os dois, ocasionando, como aponta Ferreri (1985), um federalismo absolutamente irreal entre nós. Neste sentido, a federação brasileira nasce de uma forma totalmente diferente de sua “musa inspiradora”, como ressaltado na fala de Ruy Barbosa:

Tivemos a União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes; não somos uma Federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos. Ruy Barbosa (TORRES, 1993 apud ABRÚCIO; COSTA, 1999, p.32).

Pode-se dizer que ela se constituiu como avesso do que foi implementado nos Estados Unidos, porque além de partirmos de um estado centralizado e unitário, diferente do caso estadunidense, não partimos da necessidade de união, nem na defesa do maior autogoverno possível. O caso brasileiro foi motivado apenas pelo interesse de autonomia dos estados (ABRÚCIO; COSTA, 1999).

Além disso, Bastos (1985) marca outra diferença ao ressaltar que nos Estados Unidos o processo fora demorado, onde os estados independentes, unidos pela cultura e origens

étnicas, buscaram a federação. Já no Brasil, o Estado nasceu unitário e descentralizado em decorrência de sua extensão territorial, que ocasionava diferenças regionais e culturais.

Desta maneira, o termo federalismo no Brasil possui um sentido diverso do vocabulário estadunidense, uma vez que na nossa realidade existe um apego ao espírito de autonomia, e nos Estados Unidos, uma associação de estados para defesa comum (ABRÚCIO; COSTA, 1999).

O modelo alemão, instituído pela constituição de Weimar (1912), também influenciou a instituição do federalismo brasileiro, onde se instituíram as bases do federalismo cooperativo, no qual a inter-relação das instâncias do poder e a colaboração delas tornaram-se mecanismos marcantes (SANTOS, 2012). Neste arranjo buscou-se o desenvolvimento de mecanismos de aproximação, cooperação, auxílio e ajuda dos governos locais e centrais.

Nesta discussão, Abrúcio e Costa (1999) citam a fala de Oliveira Viana, presente no momento da fundação da federação brasileira, quando aponta que a diferença entre o caso brasileiro e o estadunidense acentua o significado mais desagregador do que desagregador. Somado ao fato de que a opção pelo federalismo não foi feita no Brasil pelos atores em posição simétrica; mas, ao contrário, a distribuição desigual do poder conviveu com embates, como por exemplo os trazidos pelas elites locais.

Quanto a semelhanças e diferenças entre os modelos de federalismo, Grotti (1985) enfatiza que não há sistemas federais idênticos, nem como transportar instituições, mecanismos e procedimentos de um sistema federal para outro sem que haja modificações. Além disso, ressalta que a federação não é um regime rígido, e que pode adaptar-se à injunções para atender mudanças sociais e econômicas.

Silva (2012), ao reconstruir a institucionalização do federalismo no Brasil, ressalta que os principais aspectos históricos e a falta de tradição federalista no país podem dar pistas sobre problemáticas vivenciadas até hoje. Conforme Silva (2012), as instituições clássicas e paradigmáticas do federalismo, que serviram de base para a organização do Estado federal foram o modelo estadunidense e o alemão, classificado pelo autor como “federalismo dual e federalismo cooperativo”.

O autor ressalta que os estadunidenses buscaram assegurar que o governo federal não se tornasse forte a ponto de eliminar a autonomia dos estados-membros. A divisão, portanto, do poder central e poder local estabelecida recebeu o nome de “federalismo dual”.

Soares (1985) indica que, no Brasil, as relações intergovernamentais surgiram a partir de 1920, e neste contexto a União ainda não participava totalmente de sua posição

constitucional. Afirma que “por amor à autonomia” o governo central isolou-se encastelando-se em si mesmo, onde estados e municípios encontraram um terreno fértil e nebuloso em empréstimos externos. E, numa forma indicada pela autora o “com o modismo da intervenção federal, a própria estrutura federal, que tem por base a autonomia do Estado viu-se seriamente atingida” (SOARES, 1985, p. 64).

Esta supervisão dos governos territoriais também foi justificada pela avaliação de que a política local era domínio de clientelismo e corrupção (ARRETCHE, 2010). Os autoritarismos dos anos 20 propiciaram a justificativa para o regime autoritário instalado em 1930, quando sustentaram que a economia política dos estados era instrumento utilizado por oligarquias regionais atrasadas para manipular e explorar eleitores ignorantes e impedir iniciativas de um governo central modernizador.

A justificativa de que matérias de importância não poderiam ser deixadas nas mãos de políticos locais, são posições que vão ao encontro das noções que impulsionam a centralização do poder da União (CARVALHO, 2001; ARRETCHE, 2010).

Silva (2012) afirma que no período monárquico vigorava formalmente o Estado unitário e, após a proclamação da República, floresce o “federalismo dualista”.

Na Primeira República, Abrúcio e Costa (1999) apontam que o quadro era diferente, uma vez que eram os estados de São Paulo e Minas Gerais e alguns outros estados de porte médio que definiam o rumo do país. Indica que a assimetria entre os estados levou à formação de coalizões que atrapalharam a cooperação entre os conjuntos de atores, fator este que embasa as críticas à instituição do federalismo no país.

Segundo Soares (1985), com o advento da Segunda República, em 1934, as relações intergovernamentais se constitucionalizaram dando início ao federalismo cooperativo, onde a União se impôs à organização federal e cresceu com o Estado que torna-se intervencionista, o que para D’Ávila (1985) colidiu fortemente com o sistema federal brasileiro.

Na sequência, com o golpe de Estado em 1937, Soares aponta o federalismo nominal, uma vez que a Constituição não era aplicada, existindo apenas decretos de leis. Tal constituição transforma-se numa constituição flexível, por conta do Estado-unitário de então, sem partidos, ser comandado pelo presidente.

Sobre o mesmo período, Silva (2012) complementa ressaltando que a Carta de 1937 subjuga Estados-membros à condição de meros entes territoriais descentralizados. Para Silva, a carta de 1946 é que veio estabelecer e fortalecer regras do federalismo cooperativo, com fixação de políticas de desenvolvimento regionais e a consagração da autonomia dos municípios. Segundo Soares (1985), a cooperação entre União e estados, Distrito Federal e

municípios, ressurgiu neste período com a Emenda Constitucional 18, em dezembro de 1965, na Constituição que vigora até 1967, considerada responsável e coordenadora entre o federalismo e o regionalismo atuante.

Em 1967, com a Constituição fora mantido o federalismo cooperativo, onde foram aumentadas as competências e o poder constitucional da União. Em 1969, há uma convalidação da Constituição de 1967 (através do AI-5), onde o Estado então fortemente descentralizado desconfigura a Federação. A União então continua com competências maiores das deixadas aos estados, sendo que municípios não tinham status federativo. Silva (2012) afirma que este período ficou marcado pela concentração de poderes nas mãos da União e enfraquecimento dos estados-membros e municípios, onde, como afirma Soares (1985), a Federação vivenciada não estava prevista na Constituição.

Soares relaciona também o Estado-desenvolvimentista e marcantes e sucessivos golpes de Estado, com a centralização crescente do poder, ao mesmo tempo que realizaram-se intervenções crescentes na economia. E, nos anos 70, no apogeu do Estado-desenvolvimentista, o autor afirma que com esse gigantismo estatal, este “modelo” de estado caminha para a derrocada nos anos 80, o que fez com que a Federação se ressentisse após todos esses anos de centralização, sem que os demais entes federados tivessem responsabilidades iguais às suas competências, enfraquecendo a União no setor fiscal. O Estado-desenvolvimentista, para o autor, esgotou-se ao requisitar todas as responsabilidades para si, sem poder sustentar a máquina estatal, aumentando seu processo de endividamento (SOARES, 1985).

Tal centralização da autoridade na União ocorreu, segundo Arretche (2010), a partir da percepção de elites com receio da incapacidade de as províncias periféricas desempenharem funções governativas, tal centralização da arrecadação tributária permitiu ao Estado desenvolvimentista destinar expressivos volumes de receita para compensar desigualdades territoriais, acompanhadas por supervisão federal das políticas implementadas por governos federais.

Ao reconstituir o mesmo processo histórico, Ferreri (1985) ressalta alguns períodos marcantes, a iniciar pelos dois primeiros governos militares, com suas manifestações de unitarismo vindas do autoritarismo monárquico, que continuaram através da ditadura de Floriano Peixoto e oligarquias, que deixavam pouco espaço para o federalismo, onde, somente na Constituição de 1891 consta textualmente a caracterização do federalismo. Sobre o mesmo período, Silva (2012) afirma que esta Constituição promoveu a concentração de poder nas mãos da União e o enfraquecimento dos estados. E como ressalta Ferreri (1985), na

prática, começa a ser exercido uma espécie de federalismo quando a oposição ao domínio centralização se une aos interesses de São Paulo, que exigia autonomia estadual.

Ferreri (1985) indica que em 1981, ao ser conquistada a autonomia dos estados, estes não a repassaram aos municípios, podendo-se afirmar que o federalismo não era respeitado na prática, uma vez que juízes e tribunais locais ficaram subordinados aos tiranos que monopolizavam o poder em cada unidade federada. Este federalismo é compreendido como dualista, ou centrífugo, uma vez que estados-membros receberam vasta autonomia, possuindo ampla competência, que não se estendia a todas as matérias, pois a União reservou algumas para si. Desta maneira, a ação estatal precisava confinar-se à sua esfera, onde existiam as áreas exclusivamente deferidas aos estados.

Ainda que não existisse uma divisão regional autônoma que favorecesse a adoção do regime federalista, a Federação surge no país com uma estrutura tripartida, contemplada no art. 68 da CF/1981, pois além da União e estados-membros, os municípios passam a ter autonomia no que diz respeito às questões locais. Essa forma de federação, ainda classificada como dualista, prevaleceu na primeira República, onde o Brasil teve que esperar até a constituição de 1941 para a instalação de outro tipo de federalismo, com a reforma feita pelo Presidente Artur Bernardes, que abriu caminho para a democracia social e acabou por trazer o federalismo cooperativo para o Brasil.

Com a revolução de 1930, em meio à crise política e mudanças de caráter econômico, o federalismo sofre o impacto de um autoritarismo ainda pior do que o império (FERRERI, 1985). Surge outra fase chamada federalismo pátrio, onde os estados, para receber auxílio, passaram a cortejar o poder central, fazendo com que perdessem por completo a autonomia constitucional e federativa. Desta fase resultou uma espécie de guerra econômica entre regiões e estados-membros, uma vez que somente a autoridade executiva da Federação tinha poder decisório, o que acabou de fazer ruir o sistema federativo no período.

Já a partir da idealização da Constituição de 1934, houve avanços nas competências legislativas, administrativas e tributárias da União. De outro lado, produziu-se uma forte centralização, com o engrandamento dos poderes do governo federal (FERRERI, 1985).

Segundo a autora, a Constituição de 1927, que resultou do golpe do “Estado Novo”, conduziu ao unitarismo. A Constituição não cita mais os “Estados Unidos do Brasil”, mencionando apenas que “o Brasil é uma república”. Fica instalado o unitarismo como fortalecimento do poder presidencial, com a implantação de uma estrutura altamente centralizadora, com o surgimento de organismos regionais específicos. O governo de Getúlio

Vargas não sofrera limitações; além disto, o município não fora mencionado como ente autônomo e as receitas locais foram reduzidas.

O desaparecimento do federalismo no Brasil marca o período de 1937 a 1945, mas, junto com a vitória da democracia contra o nazismo, segundo Ferreri (1985), a ditadura da Carta de 1937 chegou ao fim. Com o pós-guerra, a Constituição de 1946 é edificada e revela um caráter social-democrata, visando o reestabelecimento federal. A Carta busca conciliar direitos e garantias individuais com direitos sociais, apresentando progresso com relação à intervenção do Estado no domínio econômico.

Neste período, o federalismo cooperativo é restaurado e já traz a intenção de valorizar os estados, dando-lhes descentralização política e administrativa. Havia o desejo de possibilitar maior conformação entre a teoria e a prática, mas tal independência fora questionada com a problemática das desigualdades regionais e a crença de que caberia à União o papel de corrigir tais desigualdades.

Alterações na constituição em 1946, inspirada na Constituição da Filadélfia e na Constituição de Weimar, deixou aos estados-membros “poderes reservados” discriminando competências da União, admitindo, inclusive, legislação estadual supletiva ou complementar sobre algumas matérias específicas. Esta Carta foi a que estabeleceu a autonomia do município, com a valorização de seu papel através da autoadministração, possibilitou a eletividade de prefeitos e vereadores e fixação de tributos privativos do município (FERRERI, 1985).

Com o golpe militar de 1964, a Constituição de 1967 deu lugar a um regime autoritário que novamente enfraqueceu o princípio federativo com a concentração de poderes, marca deste período. Lembrando que os militares mencionaram a manutenção da Carta de 1946 e no novo texto mantiveram o federalismo cooperativo, houve expansão significativa dos poderes da União, consagrando o federalismo voltado para o centro, ou centrípeto. O município teve autonomia praticamente nulificada e a União passou a tomar algumas áreas municipais como territórios de segurança nacional, impossibilitando também as eleições diretas para prefeitos, passando a nomear o representante do poder executivo através de governadores.

A partir da segunda metade de 1968, com a abertura da crise política que culminou com a promulgação do Ato Institucional-5, foi extinta a federação no Brasil. E com a Emenda Constitucional 1 (de 17/10/89) estabeleceu-se uma nítida superioridade política, jurídica e financeira da União sobre estados-membros, que culminou em maior amplitude de competências e atribuições da União, bem como a superioridade financeira da União e

competência atribuída a um órgão da União, o STF - Supremo Tribunal Federal, para solucionar conflitos entre a União e os estados, e fiscalização da União sobre os estados-membros, chegando até à intervenções federais.

A estrutura da Carta concedeu à União preeminência indiscutível no regime das relações entre os poderes federal e estaduais, o que resultou no fortalecimento da União, e prejuízos das unidades federadas e municípios, que viam desaparecer suas prerrogativas constitucionais, mesmo que tivesse sido mantida a forma federativa de Estado (FERRERI, 1985).

Conforme a mesma autora, no processo de desconcentração que veio a culminar com a nova Carta Política em 1988, o sistema federativo foi revigorado, surgindo de forma inovadora ao eleger o município como pessoa jurídica de direito público, ao lado da União, estados e Distrito Federal, todos autônomos. Ferreri destaca também que esta técnica foi uma criação especial de nosso sistema político. Além disso, impôs limites aos poderes federais, corrigindo distorções resultantes do processo centralizador adotado nas últimas décadas.

Inspirada na Constituição alemã, a Carta Magna colocou ao lado da técnica clássica de distribuição de competências a possibilidade de delegações em áreas comuns com previsão de atuações, paralelas da União, estados, Distrito Federal e municípios. Atualmente, todos os entes da federação são autônomos e detém capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração.

Silva (2012), que complementa os aspectos apontados e define as competências específicas a partir deste período, indica que a Constituição de 1988 não interrompeu a política de desenvolvimento regional do federalismo cooperativo. Contemplou na União a competência para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (art. 21, IX), além de introduzir o tratamento reservado às “Regiões” (art.43) (SILVA, 2012, p.38).

O autor registra que o princípio federativo é característica marcante do Estado brasileiro, onde não existe a possibilidade de ser alterado até mesmo por emenda constitucional, uma vez que a carta consagra as vedações materiais perpétuas do nosso ordenamento constitucional ao exercício do poder e reforma.

Para tanto, na República brasileira, o STF tem a competência de guardar a Constituição e garantir o pacto federativo. A Constituição Federal prevê um sistema de defesa da Constituição estadual contra ofensa de leis e demais atos dos poderes municipais, que compreende “o controle por via de exceção, segundo o critério difuso, e o controle por via de

ação direta, segundo critério concentrado, de competência do Tribunal de Justiça” (SILVA, 2012, p.39).

No caso brasileiro, Abrúcio e Costa (1999) apontam como prática perversa do ponto de vista do federalismo, que as relações entre estados e a União não foram pautadas pela prática democrática, uma vez que de 1930 a 1980 o governo federal se fortaleceu nos planos político, econômico e administrativo, por um processo que quase sempre fora realizado por vias autoritárias, como no Estado Novo e Regime Militar. Em contraponto, em outros períodos mais democráticos, os estados se valeram de uma conduta irresponsável em termos financeiros, alicerçada no parasitismo e proteção em relação ao governo federal.

O período de redemocratização é caracterizado por relações não cooperativas e predatórias, tanto na relação de estados com a União, como entre as unidades estaduais entre si. E, ainda que os autores (1998) não tenham estudado a situação dos municípios para o período, indica que mesmo que tenham sido considerados constitucionalmente, o que ocorre somente no Brasil, aponta que existem indicativos que permitem caracterizar a relação entre os municípios também como não-cooperativa e predatória.

Quanto à nova estrutura federativa que tomou forma nas regras instituídas pela Constituição de 1988, Abrúcio e Costa (1999) destacam que entre 1980 e 1990 cai 17% a importância relativa da União na receita total disponível nas esferas do governo. Neste período, os governos subnacionais foram vencedores na divisão dos recursos do bolo tributário nacional, uma vez que ; COSTA9os governos nacionais que respondiam por pouco menos de 30% da receita nacional, em 1994, geraram um terço do total arrecadado no país na divisão do “bolo” tributário nacional, a União perdeu participação de 62% para 58% onde os estados mantiveram a posição (26%) e os municípios aumentaram fortemente sua fatia, de 11% para 16% da receita nacional.

Abrúcio e Costa frisam que, apesar de os municípios terem sido os que mais aumentaram, a maior parte deles ainda depende de recursos econômicos e administrativos das outras esferas do governo, principalmente dos estados. Conclui-se, a partir disto, que as unidades estaduais são mais beneficiadas nessa partilha de recursos públicos. Os estados aumentaram seu poder diante da União com o fortalecimento do Congresso Nacional ante o Executivo federal, pois os governos estaduais conseguiram se articular para formar coalizões de veto às mudanças que modificassem a estrutura da distribuição de recursos dentro da Federação.

Ressalta-se que é este federalismo estadualista (ao aumentar o poder de veto dos governadores no plano nacional) que criou obstáculos à reforma do Estado em várias áreas

como, por exemplo, na área tributária, em que os governadores têm conseguido vetar alterações na maioria dos casos.

Os estados puderam adotar uma postura mais independente frente ao governo federal ao conquistar mais poder. Entretanto, as unidades estaduais vêm assumindo uma prática predatória da União, ao invés de fazerem valer apenas a soberania conquistada. Predatória no sentido de se apropriar de recursos do governo federal, ou de obter proteção quase sempre financeira diante de eventuais perdas. A predação acontece, portanto, quando determinado ente federativo não assume integralmente os custos de suas decisões.

As predações, segundo o autor, são encontradas nas relações financeiras entre boa parte dos estados e a União. Ao longo da democratização vigorou um jogo de competição não cooperativa na relação dos estados entre si. Este cenário se estabeleceu por quatro razões, a destacar o fato de que a Federação se tornou multipolar, ou seja, há maior equilíbrio entre os estados, num estágio nunca alcançado na história republicana brasileira.

Esta multipolaridade resulta da desconcentração econômica regional realizada sobretudo pelo II PND, que modificou a distribuição de recursos de poder, o que não significa que estados tradicionalmente mais fortes, como São Paulo, tenham perdido grande parcela de poder. O fato está no aumento do número de estados médios, onde alguns souberam se utilizar desta nova situação. O caso, nas palavras dos autores, “continua baiano” e é pragmático neste sentido. Beneficiada por investimentos federais desde o governo Geisel (na época do II PND) o Estado da Bahia exerce forte liderança no Nordeste, que o projeta no cenário nacional (ABRÚCIO; COSTA, 1999, p.35).

Esta multipolaridade da Federação se origina também do aumento do poder dos estados menores no Congresso Nacional, ancorado na sobrerrepresentação de estados do Norte e Centro-Oeste, bem como na criação de cinco novos estados desde 1974, que em 1998 junto tinham 40 deputados, o que equivalia a 8% do Congresso Nacional.

Ressaltam, entretanto, que ainda que a Federação tenha se tornado multipolar, ainda há desigualdade regional no país, o que deve impactar na reforma do Estado, principalmente na área social. Desta maneira, não há uma razoável simetria entre jogadores, e ainda pior, não existe esperança quanto à possibilidade de se alcançar uma simetria, uma vez que mecanismos de compensação regional estão cada vez mais desacreditados pelos jogadores, inclusive os que nas décadas de 60, 70 e 80 se utilizaram deles.

Segundo os especialistas, isto não significa que estes últimos jogadores não façam mais uso de recursos do tipo oferecido por órgãos como a SUDENE. Eles continuam se aproveitando de tais fontes, mas apostam cada vez mais em incentivos fiscais estaduais.

Portanto, o segundo fator ressaltado como causador do jogo não cooperativo entre os estados é a própria descrença nos mecanismos de correção desses desequilíbrios, para além da existência das desigualdades regionais.

Há, paradoxalmente, uma situação em que convivem a multipolaridade e uma Federação desigual, onde tal combinação potencializa ainda mais a competição não cooperativa, uma vez que quando havia maior desigualdade na distribuição de poder, os estados mais fortes podiam impor uma estratégia dominante.

No caso de investimentos, configurava-se um jogo de soma-zero, pois São Paulo levava quase tudo. Ainda assim, em uma situação de multipolaridade com persistência de um grau razoável de desigualdade, os estados médios podem reverter os destinos dos investimentos. O problema, ressaltado por Abrúcio e Costa (1999), é que tal reversão acontece em meio a uma competição selvagem, em que não há mecanismos institucionais para coordenar o jogo. A falta de instituições adequadas para coordenar a competição é outro fator que leva o atual jogo federativo a um padrão não cooperativo, como ressaltado adiante.

Apontado pelos autores como fator mais importante, está a ausência de regras institucionais que incentivem a cooperação entre os estados, onde não há nem ao menos um fórum institucional capaz de institucionalizar um processo contínuo de coordenação e barganha entre as unidades estaduais. Este problema, inerente ao nosso contrato federativo, tem grandes consequências para o processo de reforma do Estado, uma vez que este depende da montagem de um modelo de rede nas relações intergovernamentais.

Diante desta realidade, o aumento do poder de cada estado tem incentivado mais a prática individualista do que a cooperação. E, além das relações nos estados onde vigora um jogo não cooperativo, nos municípios também vêm se firmando relações em que a competição predomina.

Quanto ao caso dos municípios, os autores elaboram a seguinte questão: Por que os distritos não procuram em vez do desdobramento a articulação com todos os grupos do conjunto do município para fazer parceria com outros poderes locais, para potencializar os resultados das políticas públicas? Ao responder, indica que há duas possibilidades.

A primeira é que o benefício do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) pode ser obtido por qualquer distrito que vire município, ou seja, há um incentivo para o desmembramento. Este incentivo institucional joga contra a cooperação, uma vez que é racional para cada distrito a emancipação, ainda que não seja para o município como um todo, nem para os municípios vizinhos ou para a totalidade dos governos municipais.

A segunda resposta está relacionada à primeira, pois, uma vez que há benefícios para a multiplicação de municípios, o mesmo não ocorre para incentivar a cooperação intermunicipal, pois o consórcio (a figura jurídica que dá forma a cooperação intermunicipal) é um mecanismo vinculado ao direito privado, e desta maneira é frágil para sustentar alguns aspectos presentes na atuação de um ente governamental.

Para conseguir empréstimos de organismos internacionais, por exemplo, um consórcio precisa do aval de outro ente federativo superior (estado ou a União) o que leva a cooperação intermunicipal a outro nível em que injunções políticas podem interferir. E neste contexto, entra outro questionamento proposto por Abrúcio e Costa: “Por que um governador daria aval a um consórcio formado por adversários, os quais ganhariam mais independência do governo estadual, em termos de recursos e de administração das políticas públicas? ” (ABRÚCIO; COSTA, 1999, pp.44).

Ademais, dada a fragilidade jurídica do consórcio, parece razoável supor que na maioria das vezes não sobreviva à mudança de governo. Sendo assim, considerando que o consórcio é formado por mais de um município, tal incerteza com relação à sua sobrevivência se multiplica por quantos participantes tiver. Cada município, ao fazer sua estratégia de cooperação ou competição levará em conta tanto a fraqueza jurídica do consórcio como a descontinuidade administrativa resultante da alternância de poder. Desta maneira, fica evidente aos olhos do autor, que não há incentivos institucionais neste cenário para que os jogadores busquem o resultado cooperativo.

Como conclusão, Abrúcio e Costa (1999) apontam que, ao buscar mostrar as possibilidades teóricas dos jogos federativos e descrever o modelo peculiar que vigora no caso brasileiro, é possível perceber que nosso modelo não se coaduna nem com a proposta de Thomas Dye, que enfatiza a competição, e muito menos com o padrão de competição cooperativa proposto por Daniel Elazar, entre outros.

Sendo assim, o modelo brasileiro construído ao longo da redemocratização, pode ser caracterizado a grosso modo como predatório. Pois, neste modelo, os estados conseguiram repassar seus custos (ou externalidades) ao governo Federal, seja na relação com a União, seja no relacionamento entre eles. Indica que é acima de tudo um modelo onde impera a irresponsabilidade das unidades estaduais. E, ao frisar que o equilíbrio entre competição e cooperação pressupõe a consolidação de contratos federativos, ressaltam que esses são tradicionalmente frágeis demais em nossa “Federação tropical” (ABRÚCIO; COSTA, 1999).

Ao criticar alguns aspectos da instituição do federalismo brasileiro, Silva (2012), afirma que a forma como se procedeu a divisão de competências e de renda entre as instâncias

federais no país é motivo de preocupação por parte da doutrina (direito). Ao discutir incongruências do federalismo na Constituição de 1998, aponta conclusões de que estamos mais próximos a um Estado Unitário centralizado, do que a forma federativa de Estado.

Complementa ainda que o federalismo reserva aos Estados-membros o que não lhes for vedado, resistindo problema neste ponto. No seu entender, o rol de competências da União é extenso e a implicação das competências dos municípios é de considerável extensão que praticamente nada resta ao estado. Além disso, o referido autor destaca que a União não fica restrita apenas ao estabelecimento de normas gerais, sendo tal mecanismo utilizado na federação mais no sentido de ampliar a competência da União do que estabelecer normas gerais para posterior aplicação de normas especiais por estados membros.

Soares (1985), ao trabalhar a questão da necessidade de reestruturação do Estado, aponta que a nível dos três entes federados, União, estados e municípios, as questões que devem ser repensadas para a modernização e reestruturação do Estado brasileiro situam-se nos seguintes setores: região, educação, reforma fiscal, salários-emprego, economia, inflação, saúde, política internacional, dívida interna e dívida externa. O autor trata da necessidade da descentralização econômica, desenvolvimento regional de programas regionais para a realidade de cada localidade e a importância de minimizar os desequilíbrios regionais e sociais (SOARES, 1985, p.88).

Em consonância com alguns aspectos apontados por Ferreri (1985) e D'Ávila (1985), complementa o aspecto histórico e faz críticas ao federalismo. Para Soares (1985), desde o surgimento da República, a forma federativa é temida pela classe política, considerando que a descentralização de poder nunca agradou governantes, que percebem a autonomia dos estados como instrumento político nefasto, capaz de desafiar as decisões do governo federal. Aponta, que a república paternalista foi sempre preferível, mas que o mundo contemporâneo e sua complexidade exige uma reforma do Estado.

Ao afirmar que é “O federalismo é bússola que deve orientar o processo de descentralização do Estado brasileiro”, critica a reação união-local como aquela em que os governos subnacionais ficam reféns da União, que sequestrou parte da autonomia econômica de estados e municípios, onde a corrupção e dependência acabou inibindo o crescimento e o desenvolvimento regional. Afirma ainda que a estrutura econômica da União estimulou uma relação parasitária uma vez que, na visão do autor, “estados dependem do governo federal para sobreviver e este, por sua vez, abandona a política nacional para socorrer governos estaduais e municipais” (D'ÁVILA, 1985, p.64).

Nesta mesma linha de discurso, afirma que nossos representantes tentam “colorir” propostas de caráter regional como se fossem temas de preocupação nacional, o que mascara a política lobista. E conclui, desta maneira, que a descentralização do Estado brasileiro é imprescindível, uma vez que a União se tornou um gigante ineficiente “que precisa se transformar num anão eficaz”. Indica que o federalismo pode ajudar o Brasil a combater três fatores negativos que vêm corroendo a credibilidade da democracia: a incompetência administrativa da União; a distância geográfica que separa a realidade do município da abstração da capital federal e que o estado precisaria seguir a receita do sucesso da iniciativa privada, ao enxugar a máquina, cortar despesas, descentralizar poder e terceirizar serviços (D’ÁVILA, 1985, p.65). Apontamentos estes, que são rebatidos por Arretche (2010), entre outros autores, em análises explicitadas na sequência.

Bastos (1985), ao tratar de problemáticas inerentes ao modelo de federalismo brasileiro, enumera alguns problemas necessários para a solução da questão federativa: a) melhor afetação dos vastos recursos naturais; b) maior controle por parte da população sobre a atividade estatal, c) maior eficiência da máquina arrecadatória dos poderes públicos; d) possibilidade de maior participação do povo nas decisões oficiais, entre outras.

Mas, ao indicar tais problemáticas, aponta que a solução no caso brasileiro é extremamente complicada, uma vez que ao contrário da maioria das federações, a implementação do modelo federativo esbarra na problemática das desigualdades entre os estados. Onde há dificuldade de tratar isonomicamente entidades tão díspares ao nível da população, extensão territorial, estágio de desenvolvimento socioeconômico.

E, se é fato que em todas as federações há certa defasagem, no caso brasileiro esta chega a níveis intoleráveis, onde a manutenção do sistema acarreta um custo muito alto para a nação. A solução, portanto, torna-se um verdadeiro quebra-cabeças, uma vez que aparelhar o modelo federativo implicaria numa dose de igualdade no tratamento dos entes federativos, e do entrecchoque destes dois fatores é que nasce o conflito (BASTOS, 1985).

Abrúcio e Costa (1999) apontam a influência do federalismo em vários aspectos da reforma do Estado, que segundo o autor merecem ser analisados. Tais como o fato de as propostas de reforma enviadas pelo Governo Federal ao congresso sofrerem, quase sempre pressões regionais; o fato de grande parte da estrutura do executivo federal encontrar-se descentralizada; a necessidade de redesenho do perfil administrativo da União, com a descentralização das políticas, de modo que possa assumir funções de coordenação, supervisão e controle de políticas; a desigualdade regional que torna necessária a atuação conjunta do Governo Federal com os governos subnacionais, entre outros.

“ ”; COSTA9A partir da descrição crítica do modelo de funcionamento da Federação brasileira, a classifica como predatória e não-cooperativa. Toma como base a experiência estadunidense (que inspirou nossa Federação) e a ideia de que o arranjo federativo precisa compatibilizar a autonomia responsável dos níveis de governo com a presença de relações intergovernamentais cooperativas para poder ter êxito (ABRÚCIO; COSTA, 1999).

Indica, que o federalismo é marcado pelo princípio dos *check and balance* (freios e contrapeso), a partir dos quais os estados fiscalizam o Governo Federal, e vice-versa. E ao fazer um balanço histórico do desenvolvimento do federalismo brasileiro, analisa suas origens não cooperativas até chegar à montagem do modelo predatório na redemocratização.

A concepção de federalismo que norteia as análises do autor está embasada em na discussão segundo a qual o sucesso do sistema federativo não é medido em termos de eliminação dos conflitos sociais, mas na capacidade de regular e administrar estes conflitos. A partir desta perspectiva, o problema da questão federativa é encontrar o desenho institucional adequado para a resolução de conflito entre os níveis e governo, sem acabar com a autonomia de cada ente. Seria preciso, concentrar na distribuição de poder, uma das questões consideradas pelo autor como uma das mais importantes da política contemporânea.

Ao analisar a problemática pelo viés empírico, indicam que vários estudos mostram que na maioria dos países do mundo ocidental houve um aumento substancial de conflitos entre o governo central e unidades subnacionais com relação à distribuição de recursos, de poder e competência sobre políticas públicas. Concluem que o federalismo é a forma mais bem-sucedida de equacionar democraticamente o conflito entre os níveis de governo.

Sobre a temática em questão, Arretche (2010) parte de críticas ao federalismo brasileiro, onde, segundo ela, analistas do regime democrático utilizam o termo “natureza particular do federalismo brasileiro” para designar uma das instituições que tendem a afetar negativamente a efetividade do estado brasileiro na provisão de políticas públicas (ARRETCHE, 2010).

A autora sustenta que interpretações chamam atenção para traços do Estado e sistema políticos brasileiros, mas superdimensionam sua relevância, uma vez que ignoram duas dimensões centrais: I) o papel das desigualdades regionais na escola da fórmula federativa adotada no Brasil; II) a importância das relações entre a União e os governos subnacionais sobre seu funcionamento (ARRETCHE, 2010).

Segundo a autora, tais críticas apontam que a autonomia dos governos subnacionais e regras eleitorais produziram incentivos perversos sobre cálculos de governantes locais e

parlamentares, onde seus resultados comprometeriam a capacidade de integração territorial e social do Estado brasileiro.

E sob este prisma, argumenta que incluir na análise as relações entre a União e governos subnacionais e as desigualdades territoriais, nos leva a interpretação mais precisa acerca das motivações para a adoção da fórmula federativa no Brasil, onde, a despeito da inexistência de clivagens étnicas ou religiosas, a nação brasileira é historicamente dividida entre jurisdições pobres e ricas. E, se as primeiras não têm expressão política relevante, a clivagem está na origem da escolha por um desenho que permita “manter a União” e evitar riscos associados à fórmula majoritária.

Sobre as relações central-local, indica que a análise adequada destas relações requer distinguir duas dimensões de autoridade: a formulação e a execução de políticas públicas. Explica que a legitimidade da regulação federal tem raízes profundas na formação do Estado-nação brasileiro, tanto na ideia de nação (sentimento de pertencimento a uma comunidade única) quanto na desconfiança com relação às práticas das elites políticas locais.

Apointa que segundo tendências internacionais as políticas de garantia de renda permaneceram sob responsabilidade da União ao passo que políticas de prestação de serviços passaram a ser executadas por governos territoriais. E, um segundo passo da análise consiste em identificar efeitos da relação central-local sobre a desigualdade na oferta de serviços municipais.

Ao assumir que municípios são desiguais, indica que é possível avaliar o papel redistributivo de níveis superiores e depois do “tratamento” produzido pela regulação federal das receitas subnacionais. As evidências apontam que Estados federativos que concentram autoridade regulatória na União criam mecanismos que operam na direção da redução das desigualdades.

Entretanto, aponta que a possibilidade de divergência dos governos locais, característica intrínseca de Estados federativos, tende a produzir também mecanismos que operam no sentido da divergência entre jurisdições. Ou seja, os Estados federativos que combinam tal regulação e autonomia política dos governos locais tendem a restringir patamares de desigualdades (ARRETCHE, 2010).

Ao discutir sobre as expectativas das teorias existentes, indica que uma das mais influentes argumenta que o federalismo implica em desigualdades uma vez que a uniformidade é antitética ao federalismo, ou seja, quer dizer que federalismo e igualdade de resultados não podem coexistir. A possibilidade de discordância cria mecanismos institucionais que favorecem diversidades políticas, uma vez que as jurisdições podem

discordar entre si ou com o governo central, e que o resultado inevitável seria a desigualdade das políticas implementadas.

Ao discutir os conceitos de Weigast e Buchanan (1995 apud ARRETCHE, 2010), indica que para tais autores não seria realista esperar que governos centrais pudessem desempenhar funções redistributivas, uma vez que políticas distributivas não seriam capazes de produzir redução das desigualdades territoriais, já que tendem a se converter em *pork barrel*, ou seja, os gastos localizados, cuja alocação refletiria interesses clientelistas de coalizões regionais nas arenas decisórias centrais.

Outra escola, que argumenta que estados federativos não são antitéticos à redução das desigualdades entre jurisdições, discute que estas podem criar instituições que reduzem eficientemente estas desigualdades (tendo a Alemanha como caso mais estudado). O argumento central sustenta que redistribuição territorial significa poder ser alcançada somente pelo nível nacional (ARRETCHE, 2010).

Nos estados federativos que centralizem a formulação de políticas executadas pelas unidades constituintes é possível encontrar redução das desigualdades territoriais, onde, de acordo com esta teoria, os papéis regulatório e redistributivo do governo central seriam mecanismos necessários para obter cooperação entre jurisdições. Porém, este compromisso seria possível somente em Estados federativos com frágeis identidades regionais.

Esta redução das desigualdades, por outro lado, teria um preço, uma vez que tende a ser um jogo de soma zero, pois, se o governo central ganha poder de decisão, os níveis inferiores de governo podem perder a sua autoridade decisória, que será limitada.

Conclui-se, portanto, que, longe de ser somente uma visão tieboutiana, a noção de que a intervenção federal pode ser uma maneira eficiente de proteger cidadãos contra elites atrasadas e corruptas tem raízes profundas na história brasileira, e que regras nacionais homogêneas não significam resultados igualitários.

Como resposta às discussões propostas por teóricos do federalismo brasileiro, a autora conclui que além de um sentimento comum de pertencimento a uma única comunidade nacional, a desconfiança das elites locais para implementar e respeitar os direitos dos cidadãos pode ser poderosa fonte de centralização da autoridade política, mesmo em Estados federativos. Nestes termos, mesmo elites favoráveis à descentralização de políticas públicas tendem a preferir a regulação por parte do governo federal, de modo a amarrar as mãos de governadores e prefeitos, uma vez que se supõe que possam pretender converter recursos obtidos em políticas conservadoras, corruptas ou clientelistas.

Arretche (2010) conclui também que, considerando os aspectos históricos sumarizados, a União tem grande capacidade de iniciativa, e que a provisão de serviços públicos e alocação setorial de gastos são afetadas pela legislação federal, onde se faz necessário incluir a regulação federal para examinar as desigualdades territoriais de acesso a políticas públicas.

Quanto às políticas nacionais de redução de desigualdades de receita, a especialista ressalta o fato de governos locais ou estaduais não estarem autorizados a coletar livremente impostos, onde sua autoridade está limitada à definição de alíquotas de arrecadação; e, ao analisar a questão, aponta que a maior parte das análises estatísticas sobre o impacto de transferências constitucionais não distingue as federais das estaduais.

A partir de estudos por ela realizados, constata que se os municípios contassem apenas com recursos provenientes de sua arrecadação própria sua capacidade de gastos seria desigual, e se contassem apenas com transferências estaduais, seriam menos desiguais. Nesta discussão, indica que transferências condicionadas universais (principalmente saúde e educação) possuem impacto redistributivo significativo. E, as demais transferências, todas as que não são regulamentadas pela legislação, também têm efeito importante na redução das desigualdades, principalmente a partir de 2003.

Ressalta o papel redistributivo da União, uma vez constatado que os dados não confirmam a proposição de que as jurisdições mais ricas são as que mais se beneficiam do papel redistributivo da União. Mais do que isso, indica que a redução das desigualdades não está relacionada a negociações políticas, mas opera segundo mecanismos previstos, posto que regulados por regras constitucionais e intraconstitucionais.

Neste quesito se encontram as regras que vinculam receitas dos governos subnacionais ao gasto em políticas específicas, apontadas pela autora como componente central das políticas federais da regulação de políticas centralizadas. Essas regras limitam a autonomia decisória das unidades subnacionais com relação à alocação de seus próprios recursos. As regras não são novas, uma vez que já eram adotadas na Constituição de 1946.

Isto quer dizer que novidades das vinculações adotadas a partir dos anos 90 dizem respeito às áreas privilegiadas e às taxas de vinculação, onde pelo menos 40% das receitas municipais devem ser alocadas nas áreas de educação (25%) e saúde (15%). Por outro lado, nas áreas de desenvolvimento urbano (infraestrutura urbana, habitação, transporte público e coleta de lixo) a regulamentação federal é mais limitada. Sendo assim, os governos subnacionais têm parcela considerável de autonomia de implementação.

Ao distinguir políticas descentralizadas, as reguladas (saúde e educação) e não reguladas (mais especificamente habitação, infraestrutura urbana e transporte público), e analisar os efeitos das políticas de regulação de gasto, Arretche (2010) chega a conclusões relevantes para este estudo, ao apontar efeitos interconectados.

O primeiro diz respeito à discordância entre as jurisdições, e o segundo à desigualdade territorial, já que a extensão em que os governos subnacionais discordam entre si, ou em relação ao governo federal, pode ser medida pela prioridade conferida a cada política setorial, o que pode ser avaliado pelo nível de gasto.

Como resultado do estudo, aponta que a partir da variação de gasto em saúde para todos os municípios brasileiros no período de 2006, a prioridade de gasto dos municípios brasileiros apresenta um claro padrão, onde as políticas reguladas têm alta prioridade na alocação do gasto municipal, enquanto as não reguladas não têm prioridade de gasto. Este comportamento é explicado pelas relações central-local, e não como resultado de um padrão aleatório, como ressalta Arretche. Ou seja, é resultado do efeito de convergência produzido pela legislação e supervisão federais.

Outro dado relevante é o claro padrão de desigualdade de gastos, onde nas áreas de saúde e educação (políticas reguladas) a desigualdade de gasto é mais reduzida, enquanto as não reguladas apresentam grande disparidade no gasto per capita.

Este resultado permite a conclusão de que, em termos teóricos, “a redução das desigualdades territoriais supõe que a União opere simultaneamente funções regulatórias distributivas” (ARRETCHÉ, 2010, p.14), ressaltando que não é um resultado aleatório ou expressão de um comportamento caótico, uma vez que reduzidos patamares de desigualdade estão associados à regulação federal cuja desigualdade é reduzida por conta de transferências federais e transferências condicionadas universais.

Tais evidências revelam um *trade-off* entre a redução das desigualdades territoriais e a autonomia de governos locais, onde o papel do governo parece ser uma condição para reduzir desigualdades. E, na ausência de transferências, a capacidade dos municípios brasileiros para prover serviços públicos seria altamente desigual. Portanto, a regulação federal parece ser condição para “amarrar” subunidades independentes em torno de um objetivo nacional.

Portanto, a presença simultânea de regulação federal e autonomia local tende a limitar as desigualdades territoriais. Este aspecto explica o fato de não haver relação entre o impacto da relação federal e os gastos de governo e filiação partidária de seus governantes. Ou seja, independente de preferências ideológicas, prefeitos estão constrangidos a empregar suas receitas de acordo com normas previstas pela legislação federal.

É a partir destes argumentos que Arretche (2010) discorda de que a interpretação das transferências seja analisada como meramente *pork barrel*, pois estaria subestimando sua natureza, origens e resultados. Sendo que a parte mais expressiva das transferências no Brasil tem sua origem no objetivo de reduzir desigualdades territoriais de capacidade de gasto, onde a percepção de pertencimento a uma comunidade nacional única combinada com tal desconfiança do compromisso por parte de elites locais justifica a normativa para a autoridade da União em regular políticas executadas por governos subnacionais.

1.3 PLANEJAMENTO E PLANOS

Segundo Batistela (2005), em linguagem comum, “planejamento” e “plano” são expressões utilizadas como equivalentes, como ocorre no artigo 174 da Constituição de 1988 quando determina que o planejamento estatal (isto é, o plano) é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, confusão esta que não é característica apenas do direito brasileiro. Ao distinguir os termos, indica que planejamento designa uma ação ou atividade e plano o resultado mais ou menos sistematizado desta ação ou atividade. Para discutir a questão, apresenta a distinção feita por quatro diferentes autores, como sistematizado a seguir:

Planejamento: um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos; Plano “é o meio pelo qual se instrumentaliza o processo de planejamento) [...] Planificação ou planeamento: “é uma atividade que tem como fim a emanção de um plano, ao passo que este é o produto da referida atividade”, acrescentando que o planejamento expressa a ideia de ação, de processo, enquanto plano expressa a ideia do resultado; [...] Planejamento: “Coordena, racionaliza e dá unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística”; [...] Plano: “é a expressão da política geral do Estado” (SILVA; CORREIA; BERCOVICI, 1988 apud BATISTELA, 2005, p.10).

Ao sintetizar as ideias apresentadas, indica que o planejamento, portanto, constitui uma atividade ou método voltado para o conhecimento, interpretação e transformação de uma realidade a partir de disposição coordenada dos meios disponíveis para a consecução de determinados fins, e o plano seria o documento, o registro dos fins pretendidos e dos meios a serem utilizados. Para Batistela (2005), enquanto instituto jurídico, o plano está presente em vários ramos do direito público, especialmente no direito financeiro, urbanístico e econômico.

Quanto à relação entre os dois, afirma que pode ocorrer planejamento sem a elaboração formal de um plano, ou a continuidade de ações de planejamento após a provação

do plano, ressaltando que o que não pode existir é um plano sem atividade ou processo de planejamento anterior, uma vez que é produto deste. Nesta discussão insere a não aplicabilidade para o direito do termo “planejamento estratégico”, que tem sido usualmente empregado em questões relacionadas ao planejamento e à elaboração de planos, onde “planejamento estratégico” tem sido compreendido de maneira muito desigual pelos que o utilizam (termo).

Dentre as noções apresentadas, desde: estratégica; procedimentos de planificação espacial que tem por objetivo definir grandes orientações a longo prazo; metodologia alternativa, contrária ao planejamento tradicional. Onde, a partir dos exemplos, o autor indica que o uso da expressão “planejamento estratégico” se mostra equivocado, uma vez que não se presta a veicular qualquer conceito uniformemente compreendido. E complementa, afirmando que a expressão não consta em textos jurídicos brasileiros mais relevantes, como a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, e que a partir destes aspectos, a utilização do termo parece decorrer da crença de que o adjetivo acrescentaria alguma qualidade à ideia de planejamento ou plano (BATISTELA, 2005).

Dentre as características centrais relativas ao plano de ordenamento territorial, Cabeza (1997) resalta o fato de se tratar de um processo planejado, e enfatiza o caráter multidimensional, prospectivo, coordenado e democrático.

O caráter planificador faz do ordenamento territorial um processo sujeito a procedimentos do planejamento no qual as metas, objetivos, políticas, projetos e ações se formulam e realizam a partir do conhecimento e interpretação da realidade e suas tendências de mudança (diagnóstico territorial), considerando os objetivos do desenvolvimento do Estado e experiências sociais. Este conhecimento serve de base para a elaboração de modelos futuros (prospectiva territoriais), que para Cabeza (1997), são o ponto de partida para a formulação, discussão e aprovação do plano (planejamento territorial) e sua execução, a gestão territorial.

A multidimensionalidade deriva da diversidade de elementos que envolvem o ordenamento em suas distintas escalas, uma vez que para formular um plano é necessário avaliar as condições sociais, econômicas, ambientais e culturais, vistas de maneira integral, como formas e estruturas territoriais espaciais transformadas no tempo e espaço. Tais estruturas surgem da interação entre a população com suas estruturas culturais e de poder, atividades sociais, econômicas, administrativas e recursos naturais.

O caráter prospectivo e coordenado se evidencia na ênfase a longo prazo que possuem os planos de ordenamento territorial e no interesse pelo desenho e construção de cenários

futuros, concebidas, segundo Cabeza (1997), num horizonte de tempo determinado (15 a 30 anos), aos quais se orienta a política ordenadora.

Ao redor da construção destes cenários se formulam os planos de desenvolvimento territorial e ou de uso e ocupação do território, buscando uma coordenação vertical, horizontal e temporal. A coordenação vertical é relativa à concorrente e harmônica relação entre os distintos níveis territoriais que têm jurisdição administrativa sobre o território. A coordenação horizontal, por sua vez, se refere à concorrência harmônica das distintas políticas setoriais que se desenvolvem no território. A coordenação temporal está relacionada com a continuidade no tempo da política ordenadora, ainda que mudem governos, de maneira que a construção de cenários prospectivos seja possível.

Dentre as características amplamente destacadas nas políticas de ordenamento, tem-se o caráter democrático, na legitimação social que se busca dando ao processo um caráter participativo, especialmente na formulação de planos de ordenamento territorial locais e sub-regionais; escalas nas quais a sensibilidade dos grupos sociais é mais forte frente a mudanças que se estabeleçam no uso e ocupação do território, frente aos planos de investimento que acabam induzindo o ordenamento territorial futuro (CABEZA, 1997).

Neste aspecto, a autora discute como característica a concertação. Trata-se da necessidade de existência de organismos estabelecidos com a finalidade de propiciar a discussão e acordo com relação aos objetivos, estratégias e metas que integrem os planos para os legitimar socialmente e fazê-los viável. A autora entende a concertação como um procedimento chave para garantir o êxito do processo ordenador e para concretizar seu caráter participativo.

Albuquerque (2013) ressalta que os planos de ordenamento territorial devem ser abertos e flexíveis, sem dar opção à arbitrariedade na sua gestão. Sua eficiência não depende estritamente do fiel cumprimento de sua normativa e programa de atuações, mas da evidência que eles fornecem sobre a racionalidade e prioridade dos objetivos a perseguir e sobre a exigência de coordenação entre setores e agentes sociais e institucionais, muito particularmente os de conjunto de administrações públicas.

O grande desafio destas intervenções é garantir a participação efetiva da cidadania na tomada de decisões, combinando de forma adequada o trabalho técnico com a tomada de decisões segundo as demandas reais das pessoas em seus territórios. Outro aspecto fundamental é a incorporação do critério de sustentabilidade ambiental como um requisito a que se deve sujeitar todos os planos (ALBUQUERQUE, 2013).

Dentre os enfoques relacionados ao planejamento, Serrado (2011) discute algumas orientações relativas ao planejamento, e insere o debate sobre a orientação ao cidadão cliente, o enfoque nos processos, o enfoque orientado aos resultados e em práticas de auto avaliação.

A partir da perspectiva da gestão pública, coloca o cidadão como cliente, na sua dimensão de usuário. Neste princípio indica que a ação deva se orientar aos clientes e não aos produtos. E, somente depois de saber o que requer o cliente, se resolvem propriedades funcionais e até estéticas dos produtos.

Sobre o processo, assim como o modelo de qualidade orientado para fora, aos clientes cidadãos, também o fazem para dentro, em processos que estão na base da produção dos resultados buscados, entendendo que nas práticas em curso se verifica a possibilidade de cumprir com o compromisso dos padrões adequados e de eficiência. A importância do enfoque no processo está no fato de permitir a visualização da organização como um conjunto de ações intencionadas e estruturadas para conquistar os resultados esperados. A equação que ajusta este sistema de ações e os resultados que logra permite elaborar um juízo sobre quanto estão alinhadas e pertinentes ao comparar com as alternativas possíveis (SERRADO, 2011).

Segundo o mesmo autor, o enfoque orientado para os resultados está relacionado com modelos de qualidade, mostrando como as formas de gestionar os processos impactam nos resultados e refletem nos indicadores que medem a efetividade, produtividade, eficácia e eficiência da ação pública. Tais modelos incentivam a gerar e processar informações, promovem o uso de indicadores e o monitoramento de orientações que direcionam a tomada de decisões.

As organizações que usam sistematicamente a ferramenta do modelo de excelência o fazem através de práticas concretas, o que reflete no conhecimento organizacional de critérios e elementos considerados chave para alcançar os resultados buscados e a instalação de prática de auto avaliação, que mede o desempenho de maneira formal e estruturada. Isto inclui aspectos que poderiam se qualificar como estratégico, como exemplo a relação política do governo regional e seu entorno, com assuntos que poderiam ser considerados mais domésticos, tais como a política de recursos humanos. Normalmente, o sistema entrega uma pontuação global da capacidade de gestão, permitindo conhecer pontos fortes e áreas débeis que necessitam de maior empenho na definição de iniciativas e melhora do processo. A partir de tal avaliação é possível desenvolver planos de ação que vão se constituindo marcos de um processo e melhoria contínua (SERRADO, 2011).

1.3.1 O papel dos instrumentos legais

Para Silva (2012), o direito urbanístico como disciplina recente ainda não desenvolveu seus conceitos e institutos. Ressalta que a legislação disciplinadora do urbanismo ainda é escassa no Brasil, além de ser esparsa e pouco didática. Eis a necessidade proposta de se identificar o conceito de função pública, que indica que a atividade urbanística é um “poder-dever” e não mera faculdade, e como tal deve ser exercido pelo poder público, respaldado na estrutura apontada pela Constituição Federal. E, por meio desta função, a ordenação da atividade urbana é essencialmente pública, que deve dar conta de promover o planejamento, a gestão e controle de atividades com reflexo na ocupação, uso e transformação do solo (SILVA, 2012).

O autor ressalta a importância das leis, uma vez que o direito urbanístico deixa de ser mero instrumento de ordenação, passando a cumprir papel ativo como agente de transformação social. Insere o direito urbanístico como instrumento de realização da justiça e bem-estar da população, fundamentado em princípios como o da justiça social, igualdade, democracia, participação popular e sustentabilidade ambiental.

Considere-se que, no texto constitucional, além da determinação de matérias, a Constituição Federal, ao empregar a expressão “política urbana” direciona ao entendimento de que qualquer matéria referente às políticas de planejamento territorial e intervenção nos espaços urbanos, bem como normas socioambientais relacionadas ao território, ou seja, que tenham repercussão no ambiente urbano, sejam objeto do direito urbanístico; conforme o autor, o planejamento em si não tem dimensão jurídica e não passa de propostas técnicas ou meramente administrativas enquanto não forem seus objetivos consubstanciados e materializados pelos planos. Ressalta que o processo de planejamento não fica condicionado à mera vontade do administrador, passando a ser um mecanismo jurídico. Trata-se, portanto, de uma imposição constitucional e legal, mediante a obrigação de elaborar planos, que é a forma pela qual se materializa o processo (SILVA, 2012).

Desta maneira, “a nossa ordem jurídica contempla o Estado planejador, cujas ações devem ser orientadas pelo planejamento” (SILVA, 2012, p. 60). Por essa razão, a Constituição Federal indica vários dispositivos sobre planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social sobre regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, sobre o planejamento do uso e ocupação do solo por municípios, planos e problemas plurianuais, leis de diretrizes

orçamentárias e orçamento anual, planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, além das disposições sobre o plano municipal.

No Brasil, a forma ordinariamente exigida é a lei sempre que o plano indicar a imposição de obrigação de fazer ou não fazer ou a criação de direitos gerais e abstratos, podendo também ser um regulamento ou ato administrativo em outros casos, em que o plano se apresenta como execução de lei preexistente. Outro aspecto apontado diz respeito à possibilidade de distinção entre a lei de aprovação do plano e o plano propriamente dito, ou seja, o plano pode ser aprovado com redação articulada, característica dos textos legais, ou pode ser aprovado como um anexo do texto de uma lei.

Conclui-se sobre este aspecto que o direito positivo brasileiro reconhece a existência de planos sobre distintas formas jurídicas, sendo a lei a forma privilegiada por força de princípio constitucional, podendo, entretanto, se enquadrar em distintas naturezas jurídicas, que somente podem ser estabelecidas em cada caso concreto (BATISTELA, 2005).

Ao discutir sobre a força vinculante dos planos (indicativo, incitativo e imperativo), as classificações feitas por Silva (1999 apud BATISTELA, 2005) indicam que, neste quesito, os planos podem ser classificados em três grandes grupos: indicativo, incitativo e imperativo, de acordo com o critério da força vinculante de suas disposições.

a) planos indicativos, que “consistem em dados, projeções e prognósticos sobre algum campo de atividade, colocados pelo Estado à disposição dos interessados, para que possam orientar-se”; os indivíduos e as empresas têm plena liberdade de escolha e de decisão, não existindo imposição de qualquer obrigação ou oferecimento de vantagem concreta pelo Estado com o intuito de influenciar ou estimular determinada decisão, atitude ou comportamento; b) planos incitativos, em que o Estado utiliza “estímulos e incentivos, como subvenções fiscais, créditos, fixação de preços mínimos, compromisso de aquisição de safra, melhoramentos de infraestrutura mediante construção de estradas, fornecimento de energia elétrica, etc., ou, inversamente, desestimulando certas situações ou iniciativas pela imposição, por exemplo, de encargos fiscais mais pesados” para obter dos particulares uma atuação de acordo com os objetivos estabelecidos no plano; c) planos imperativos, em que “a nota saliente é a cogência. Os particulares ficam submetidos às regras do plano e obrigados a uma determinada conduta, sob pena de consequências até mesmo de caráter criminal ou de multas e outras sanções administrativas” (SILVA, 1999 apud BATISTELA, 2005, p.37).

Entretanto, em seguida da apresentação de tal distinção, Batistela (2005) indica que no planejamento urbanístico não se configura a distinção do plano imperativo e indicativo, ocorrendo a produção de efeitos mais ou menos vinculantes em razão da natureza específica de cada um dos planos urbanísticos, sendo uns mais genéricos e outros mais específicos, mas, todos são imperativos e normativos no limite de sua urbanidade e todos são vinculantes em certo sentido.

Nota-se, portanto, que no planejamento urbano não se verifica com nitidez a distinção do plano em imperativo e indicativo. Em regra, verifica-se que os planos urbanísticos podem ser gerais ou especiais (particularizados ou pormenorizados), e os que são menos vinculantes em relação aos particularizados, por serem de caráter mais normativo e dependente de instrumentos ulteriores de concreção, enquanto outros vinculam mais concretamente a atividade de particulares, mesmo nos regimes de economia de mercado, como bem ressalta Silva (2012).

Quanto às características das normas dos planos urbanísticos, o autor afirma que em termos gerais, elas alcançam a regulação normativa e a indicação de diretrizes técnicas e políticas. E as fases pelas quais o planejamento urbano deve passar correspondem a atos de diversas naturezas jurídicas, divididas pelo autor em elaboração, execução e revisão do plano. Indica que em todas as fases identifica-se o dever do Estado, que é atribuído a determinado órgão ou agente em cada momento, cujo descumprimento pode resultar em consequências diversas.

É neste contexto que o autor ressalta a atividade de planejar como uma necessidade, que consiste na elaboração pelo poder público de estudos, perícias e levantamentos técnicos multidisciplinares para a concepção da proposta do plano seja encaminhada ao poder legislativo. E, após haver a votação do projeto, caso aprovado, passará a ter natureza jurídica de lei. O plano aprovado, portanto, apresenta a produção jurídica e deve ser respeitado e materializado, uma vez que de suas disposições decorrem deveres jurídicos (SILVA, 2012).

Ao partir da ideia de que o planejamento urbano não pode se restringir à figura do plano diretor, Silva (2012) discute e ressalta a amplitude do ordenamento jurídico ao estabelecer arranjos institucionais entre os níveis do governo para promover a elaboração e implementação de políticas públicas mais eficazes, especialmente as que podem ser subsidiadas na articulação de planos de ordenamento territorial nacional, regional, local, bem como planos de desenvolvimento social e econômico.

Outro aspecto ressaltado por Silva (2012) são as competências urbanísticas da União e dos estados. Em linhas gerais, caberá aos estados e aos municípios exercer atividades decorrentes da competência legislativa privativa da União, dentro dos limites e condições da lei federal. A competência urbanística dos estados tem como limite a competência da União para editar normas gerais e a competência dos municípios, relativa à execução da política de desenvolvimento urbano, a ordenação do território, e a de legislar sobre assuntos locais, o que restringe questões que podem ser disciplinadas por tal ente.

Quanto às competências privativas para os estados-membros a Constituição de 1988, atribuiu a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por municípios limítrofes, além do planejamento, organização e execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3). Aos estados, também compete a elaboração e execução de planos regionais.

Aos municípios, o art. 30 §I, da Constituição Federal confere competência privativa para legislar sobre o interesse local, ou seja, sobre suas particularidades. Além disso, podem complementar a legislação federal e estadual. A Constituição de 1988, como ressalta Silva (2012), também atribui a tais esferas as seguintes competências: a) criação, organização ou supressão de distritos, nos termos da lei estadual (art. 30, §IV); b) a promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento, controle e uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, §VIII); c) a promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural-local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (art. 30, §IX), d) a execução da política de desenvolvimento urbano (art. 182, caput); e f) a aprovação do plano diretor (art. 182, §I).

O artigo 23 da Constituição estabelece competência material (administrativa) comum da União, estados, Distrito Federal e dos municípios. Nele são definidas áreas de atuação ou serviço nas quais todos os entes federados estão organizados a agir simultaneamente. Sobre este aspecto, Silva (2012) ressalta o inciso III que estabelece que compete a todas as unidades proteger as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos e o inciso IX que fixa a competência comum para promover a construção de moradias e melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico.

Dentre os instrumentos de política urbana, o art.4º do Estatuto da Cidade prevê em seus incisos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação no território e de desenvolvimento econômico e social; II-planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal.

Sobre o Estatuto da Cidade, Silva (2012) ressalta que este estatuto restringiu-se a tratar do planejamento municipal, deixando de fixar regras de coordenação e integração de planos urbanísticos de competências das demais unidades federativas. Tal lacuna, para o autor, não resulta da simples imprevisão, mas reflete o propósito do ordenamento jurídico em atrelar tal matéria ao plano nacional e aos planos regionais de ordenação do território.

Batistela (2005) aponta que os planos apresentam diferentes níveis intermediários entre: a) o estabelecimento de diretrizes e b) a execução de medidas concretas.

A classificação, a partir deste critério, assume a ideia de que o planejamento se realiza como “processo de concretização progressiva”, representada pelo binômio direção-execução, seguindo uma lógica exposta como “descendente, que vai do geral para o particular”, denominado por Miranda (2002, apud BATISTELA, 2005, p.38) como “sistema em cascata”.

No direito comparado, a natureza jurídica do plano territorial tem sido causa de controvérsias, prevalecendo nos países da Europa ocidental a concepção do plano como regulamento administrativo, diferentemente no Brasil, segundo Batistela (2005), o plano tem ordinariamente a natureza de lei, o que ocorre nos casos em que existe a imposição originária de obrigação de fazer ou não fazer, ou a criação de direitos ou deveres gerais e abstratos, mas também pode ter a natureza de regulamento ou ato administrativo quando o plano trata apenas da execução de uma lei anterior.

Em paralelo, se discute a natureza normativa ou não do plano, debate ligado à definição da norma jurídica e sua associação às categorias tradicionais de lei e regulamento, de maneira que a ausência de características de generalidade e abstração apontada no plano é argumento determinante da negação de sua natureza normativa. Caso seja admitida a existência de uma norma individual e concreta, não teria como negar a natureza normativa do plano em qualquer caso (BATISTELA, 2005).

Nesta discussão, o autor aponta que qualquer que seja a orientação adotada, pode ocorrer que o plano contenha elementos de distintas naturezas, normativos e não normativos, apresentando uma unidade meramente formal. Sendo assim, o instituto do plano não se amolda perfeitamente às categorias jurídicas tradicionais. O direito brasileiro admite a existência de planos de diferentes naturezas jurídicas, não sendo possível afirmar como princípio que aquele que possua natureza legal prevaleça sobre aquele que possua natureza administrativa. Em todos os casos, será necessário decidir conforme a situação concreta de conflito segundo os critérios que têm sido desenvolvidos pela doutrina e pelo direito positivo.

Dentre os critérios, o primeiro é a aplicação da regra de competência, onde prevalece o plano aprovado pelo ente planejador a quem a legislação atribui competência para sua elaboração. Seja ele aprovado por lei, regulamento ou ato administrativo, o plano prevalece sobre eventuais disposições conflitantes. O segundo critério apontado é o da hierarquia, onde as relações hierárquicas entre os planos são regidas pelos princípios de compatibilidade e de conformidade, prevalecendo o plano que exerce em seu âmbito territorial a função que lhe é atribuída no ordenamento jurídico. Tal hierarquia não é apenas formal, como a de atos normativos, mas uma hierarquia material. O terceiro critério é da especialidade das

disposições, que, segundo o teórico, é de difícil aplicação aos planos territoriais, dada a existência de planos de diferentes graus analíticos e à natureza de suas disposições.

Por fim, Batistela (2005) indica que aplica-se no conflito entre planos o critério cronológico, apontado pela literatura como o mais fraco de todos e dispõe que, no caso de colisão entre disposições de planos de mesma competência, hierarquia e generalidade, prevalece a disposição posterior.

Batistela (2005), afirma que, se por um lado a obrigatoriedade ou a dependência são aspectos característicos de planos urbanísticos municipais, da mesma maneira não existe relação de dependência entre o plano diretor e os planos de ordenação do território de competência da União ou dos estados. Complementa ainda, afirmando que a Constituição de 1988 estabeleceu uma disciplina de planejamento territorial que prevê a aprovação de planos pela União, estados e Municípios, mas não estabeleceu uma relação de necessidade entre eles. O que, segundo Batistela (2005), responde à manutenção da fidelidade à tradição federalista, já que a elaboração de planos pelas pessoas jurídicas de direito público com capacidade política de menor extensão territorial não depende da prévia aprovação de um plano pela maior extensão. O que ocorre, por sua vez, é a vinculação às diretrizes e objetivos gerais de acordo com a distribuição de competências estabelecidas pela Constituição.

Quanto à relação entre planos, o autor conclui que os diferentes planos coexistem num mesmo território entre si em diferentes relações, seja de subordinação ou coordenação, sendo que o conjunto de planos e formas de planejamento existentes devem compor uma totalidade harmônica, condição para sua causa de existir, que é a racionalização da ocupação e da utilização humana do território. E, por tal exigência de racionalização, ressalta a necessidade de destacar que existe uma necessidade de unidade entre os planos e que em cada território, a cada momento, incida apenas um único plano do mesmo tipo, o que não implica a impossibilidade de uma mesma área ser abrangida por planos de diferentes espécies. Portanto, não é possível coexistir num mesmo município dois ou mais planos diretores, por exemplo, ou que existam mais de um plano plurianual numa mesma esfera de governo.

Neste aspecto, destaca que os planos se submetem a duas regras gerais distintas:

Os planos da União submetidos à “consonância com o plano plurianual” por determinação do art. 165, § 4º, da Constituição, regra que também se aplica aos Estados por força do art. 25, caput, também da Constituição; b) os planos de competência municipal, inclusive o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, devem incorporar as diretrizes e as prioridades do plano diretor, nos termos do art. 40, § 1º, do Estatuto da Cidade” (BATISTELA, 2005, p. 101).

Desta maneira, impõe-se compatibilidade entre os planos de competência da União e estados com o plano plurianual, a conformidade entre os planos de competência municipal e o plano diretor, e a compatibilidade deste com os planos da União e dos estados, dentro dos limites, é claro, de competências específicas (BATISTELA, 2005).

É correto afirmar que o ordenamento jurídico é altamente hierarquizado, não apenas no sentido de que exige adequação de todos os atos normativos anteriores, apontado como “princípio da recepção” e superveniente com suas normas, inclusive as emendas constitucionais, mas que exige também a observância de disposições legais infraconstitucionais de diferentes níveis por todos os atos da administração pública

Para contemplar a discussão e análise sobre as possibilidades de coexistência de diferentes planos territoriais, Batistela (2005) sistematiza elementos para a elaboração de uma teoria jurídica do planejamento que, segundo ele, não existe.

Quando mais de um plano incide sobre o mesmo território, é relevante identificar a harmonia ou conflito de tais normas. Na prática, trata-se da possibilidade maior ou menor eficácia do ordenamento jurídico. Ao discutir esta questão indica-se que a mentalidade retrógrada de muitos governantes em querer “deixar marca” em tudo, inclusive planos diretores, somados à dificuldade (ou não interesse) de consulta popular.

No direito, este tema é discutido a partir do conceito de “antinomia”, que seria o conflito entre as normas. E, dentre os critérios de solução de antinomia, Batistela (2005) afirma que a tradição jurídica traz alguns critérios que são comumente aceitos pela tradição jurídica, onde de acordo com esses critérios as normas podem ser: a) imperativas (em sentido positivo); b) proibitivas ou permissivas.

Em casos de conflito entre uma norma imperativa ou proibitiva e a outra permissiva, segundo o autor, prevalece a permissiva; mas, se uma das normas é imperativa e a outra proibitiva, ambas se anulam. Outro critério apontado para a solução das antinomias é o cronológico, disciplinado pela Lei de Introdução ao Código Civil, que determina que a “lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que trata a lei anterior” (art., 2º, § 1) (BATISTELA, 2005).

1.3.2 Planejamento e plano no Ordenamento Territorial

A política de ordenamento territorial se expressa mediante planos, através dos quais se define uma imagem objetiva do desenvolvimento territorial em diferentes escalas: nacional, regional, departamental e municipal, ao qual se dirigirão os esforços dos setores públicos e privados. Esta imagem se operacionaliza a partir de cenários estruturais e espaciais, concebidos para um horizonte de tempo determinado, os quais nos indicam aonde vamos, qual o país que queremos (CABEZA, 1997).

Para a especialista, a ação dos organismos públicos e privados, tanto setoriais como territoriais, deverão encaminhar-se para a conquista destes cenários. Deste modo, a política de ordenamento constitui um marco de referência compatibilizador dos objetivos das políticas setoriais nos distintos níveis da organização territorial do país, favorecendo a coordenação e harmonia intersetorial (coordenação horizontal) e a coordenação e harmonia entre os distintos âmbitos territoriais (coordenação vertical). Além disto, pelo caráter prospectivo dos planos de ordenamento territorial, estes também garantem a coordenação e harmonia temporal requerida para a construção de cenários cujo horizonte de tempo abarque vários períodos de governo, resolvendo, desta maneira, os problemas de continuidade no tempo que apresentam os planos de desenvolvimento, na ordem vigente.

Segundo Silva (2012), nas últimas décadas a atividade de planejamento sofreu impulso considerável, devido ao grau de intervenção da administração pública, especialmente nas funções de apoio ao desenvolvimento econômico e social, promoção da justiça social e prestação social, na qual o plano se tornou um instrumento essencial da ação administrativa dos Estados com modelo de Bem-Estar-Social.

Ao discutir sobre planejamento e plano, dentro das concepções do direito urbanístico, uma das discussões propostas por Batistela (2005) é a diferenciação conceitual entre “planos de ordenamento do território” e “planos urbanísticos”, e, conseqüentemente a diferenciação entre o direito do ordenamento do território e o direito urbanístico. E, ao criticar tentativas doutrinárias de estabelecer uma distinção no direito, afirma não ser possível encontrar critério seguro e rigoroso de distinção entre os dois, sendo possível apenas indicar características predominantes de cada um deles.

A maior característica distintiva se encontra na maior amplitude dos fins perseguidos pelo direito do ordenamento do território, uma vez que tem como um dos seus fins específicos o “desenvolvimento harmonioso das diferentes regiões que compõem um país”, denominado

como ordenamento do desenvolvimento; e, o direito do urbanismo se preocuparia com a “definição e controle da execução das normas respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo” (SILVA, 1999 apud BASTISTELA, 2005, p.45).

Quanto a este aspecto, ressalta que o planejamento urbanístico ora se apresenta como sistema fechado, no caso de diversos institutos jurídicos que exigem uma disciplina preliminar no plano diretor municipal, e ora como sistema aberto, apontando como exemplo a elaboração de planos diretores municipais e seu instituto jurídico fundamental, que independe da existência de outros planos de natureza mais abstrata (BATISTELA, 2005).

Dentro desta discussão, o autor apresenta a definição de “planejamento fechado”, e sistema de “planejamento aberto”. No primeiro, afirma que há uma relação de necessidade ou dependência entre os planos, que pressupõe a existência prévia de um plano de diretrizes; e no segundo, o “sistema de planejamento aberto”, tal relação não se apresenta, ou não se apresenta integralmente, onde diferentes planos podem ter existência autônoma e sua validade não dependeria juridicamente da existência de outro plano.

Como exemplo de planejamento no sistema “fechado” indica o caso do direito financeiro, onde a lei orçamental anual depende da existência de lei de diretrizes orçamentárias que por sua vez pressupõe a existência da lei do plano plurianual. Quanto ao planejamento de sistema “aberto” indica o planejamento territorial no Brasil, em que diferentes planos aplicáveis a um mesmo território não se reportam a um mesmo plano de diretrizes global (BATISTELA, 2005).

Gudiño (2010) afirma que o Estado já não é o único ator que decide onde construir e como fazê-lo (aqui poderíamos questionar se algum dia existiu centralidade na questão). Mas a autora reforça o fato de que as regras do jogo têm mudado em consequência do protagonismo do mercado. Neste contexto, afirma que o urbanismo regulamentário não funciona, uma vez que o Estado se encontra debilitado e que as decisões de localização das atividades são realizadas, na maioria das vezes, ou na totalidade delas, por agentes privados em função de seus interesses, o que entra em conflito com interesses coletivos.

Ao entender o ordenamento como um processo para gerar a ordem desejada, Peña (2010) ressalta que isto só se pode conquistar a partir dos grupos sociais e suas problemáticas, e que não pode ser um exercício exclusivamente estatístico, normativo, mas deve reconhecer diferenças, tendências socioculturais, a tradição histórica, entre outras particularidades a serem constatadas na interação com os atores envolvidos.

Para a autora, caberia se perguntar quem constrói a ordem desejada. Peña (2010) afirma que por vezes são os especialistas que realizam suas propostas de modelos de

ocupação territorial. Posteriormente, tais propostas passam por uma instância bastante complexa, o filtro político, que, por sua vez, tem bastante influência de alguns setores econômicos. Questiona a conveniência da abertura para a participação verdadeira por parte de alguns autores, indicando que, nestes termos, é limitada a participação na construção da ordem desejada.

Ressalta que a legitimidade destes planos está relacionada de forma direta com a participação e envolvimento da sociedade nas discussões, o que tem sido interpretado de diferentes pontos de vista, desde o simples ato de informar a população sobre as medidas a serem tomadas, sem envolver os atores como parte da construção e execução destes. Entretanto, Peña (2010) reconhece avanços na construção de um diálogo sobre os conteúdos e orientações de planos.

Serrado (2011), quando trata de princípios do planejamento, ressalta que os modelos estão baseados em princípios e valores que se vinculam com um enfoque humanista e democrático da gestão. Ressalta que se mostra evidente que o maior envolvimento das pessoas através de uma genuína preocupação pelas necessidades e requerimentos dos usuários clientes, uma atenção adequada aos impactos ambientais e aspectos éticos, entre outros, estão intimamente associados à sustentabilidade e ao êxito.

Gudiño (2010) problematiza as oficinas de planejamento que, para a autora, são relegadas a um segundo lugar. E, ainda seguem com as mesmas funções, utilizando os mesmos instrumentos, onde zonificações de uso do solo não são respeitadas e os controles sobre a aplicação da regulamentação são muito débeis e às vezes inexistentes. Em sintonia com o mercado e a necessidade de marketing, passam a adquirir importância as oficinas de desenvolvimento econômico, onde é o mercado que define os destinos da cidade (GUDIÑO, 2010).

1.3.2.1 Características do ordenamento territorial

Como processo planejado, como já foi ressaltado, o ordenamento territorial se expressa mediante planos que constituem seu principal instrumento. Tais planos devem ser flexíveis para que possam reformular-se de acordo com as novas situações que se apresentem e falhas que precisem ser corrigidas. Segundo Cabeza (1997), também devem ser contínuos no tempo para que, independente de mudanças de governo, possam executar-se no tempo para o qual foram formulados.

Segundo a especialista, o conteúdo dos planos (objetivos, estratégias, metas, instrumentos) são afetados pela escala do ordenamento, segundo a organização político-administrativa de cada país, distinguindo-se os planos nacionais e regionais, departamentais ou sub-regionais e municipais ou locais.

Na escala nacional, os planos dão orientações e diretrizes que constituem termos de referência para os níveis inferiores. Neste nível também se executam planos de ordenamento com predomínio de instrumentos de tipo ativo, a partir de grandes obras de infraestrutura e realização de políticas de desenvolvimento urbano, de desenvolvimento regional, reforma agrária, colonização e desenvolvimento rural que busquem equilibrar as relações campo-cidade, a estrutura urbano regional, o desenvolvimento social de entidades territoriais e o aproveitamento sustentável de recursos naturais, entre outras metas (CABEZA, 1997).

O ordenamento territorial como instrumento de planejamento nesta escala deve contribuir para a construção de uma visão de território nacional que indique áreas estratégicas de interesse ambiental para o país (SERRADO, 2011). A nação deve estabelecer de maneira prioritária que tipo de país deseja, de acordo com seus componentes ambientais e socioculturais e, em concordância, estabelecer um modelo adequado que dê preferência às relações harmônicas entre economia e sustentabilidade ambiental.

A autora aponta como relevante a questão da sustentabilidade ambiental, onde deve-se investigar mais sobre a importância econômica dos serviços ambientais, onde as entidades devem ter informações disponíveis para a tomada de decisões, uma vez que nem sempre o mais conveniente é a economia extrativa, apontando a urgência de políticas que permitam orientar atividades a outros horizontes, firmados pela necessidade de uma sustentabilidade que permita o desenvolvimento pleno da vida (SERRADO, 2011).

Tradicionalmente, segundo Clementino (2008), os instrumentos de política territorial trataram do crescimento econômico e da infraestrutura correlata, pois o ambiente construído das cidades era o objeto principal. Apropriava-se do meio ambiente, independentemente das consequências sobre a natureza.

Portanto, como ressalta Serrado (2011), é necessário contemplar processos de ordenamento como uma ferramenta que permita a determinação de novas zonas de proteção, com um manejo que tenda à continuidade da vida de pequenas populações, incorporando-as às estratégias de proteção.

Além destes aspectos, indica a importância de que a informação gerada nesta visão nacional seja compartilhada por todas as entidades, o que permitirá uma real tomada de decisões (SERRADO, 2011). Para problematizar a questão, o autor cita como exemplo o fato

de a Ingeominas - Instituto Colombiano de Geología y Minería ter aprovado títulos mineiros em áreas de preservação, talvez pelo fato de não possuir informações atualizadas sobre zonas de proteção, o que evidencia uma desarticulação institucional ou de interesses particulares de caráter econômico que primam pela sustentabilidade ambiental.

Diante dessa desinformação se pode tomar decisões com complicações negativas e críticas para a sustentabilidade do país. Frente ao risco das titulações mineiras sobre áreas de proteção, poderia se pensar num sistema de informação territorial que se alimentaria com informações de distintas entidades territoriais que permitissem uma tomada de decisões com conhecimento sobre as implicações de certas intervenções na sustentabilidade ambiental do país (SERRADO, 2011).

Sobre a realidade brasileira, Silva (2012), em seu texto que trata da contribuição de planos urbanísticos da União para o desenvolvimento urbano, ressalta que num país com dimensões continentais e alta diversidade ambiental, cultural, social e econômica como o Brasil, a existência de planos de caráter nacional é fundamental para orientar o uso e ocupação de terras, onde a falta de planejamento urbanístico nacional reflete a promoção desarticulada de políticas de investimento pela União, e a ausência de uma política nacional de ordenamento territorial e de desenvolvimento econômico é sentida quando se observa a elaboração e execução de políticas setoriais com rebatimento territorial realizadas de forma desarticulada e com sobreposições de atuações entre os entes federativos.

Desta maneira, a Constituição de 1998 tem papel fundamental, uma vez que direciona a União a coordenar políticas nacionais e regionais de desenvolvimento com impacto no território, além do fato de terem sido apontados pelo ordenamento jurídico os planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social. Sendo assim, a União exerce função primordial na implementação de um sistema de planos estruturais, uma vez que os planos territoriais de sua competência possibilitam a integração de diversos planos entre os níveis do governo, objetivando ações e investimentos em infraestrutura e desenvolvimento social, permitindo maior eficiência nas ações administrativas (SILVA, 2012).

O autor chama atenção para inconstitucionalidade por omissão na elaboração dos planos urbanísticos, o que pode implicar indicação de mora à União e repercussões na área de responsabilidade civil e no próprio controle da legalidade de atividades que impactam no âmbito da territorialidade, realizadas num contexto de absoluta falta de planejamento. Destacam-se as implicações da omissão da União na elaboração e promoção de alguns planos urbanísticos, principalmente quanto ao controle da legalidade de atividades.

Ao citar o artigo 3º da Constituição Federal e seus objetivos fundamentais de promover o bem de todos, garantir o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades, e o artigo 182 que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo garantir o bem-estar dos habitantes das cidades, Silva (2012) ressalta que para alcançar tais objetivos é necessário que métodos e estratégias sejam reunidos para conformar uma atuação planejada. Neste aspecto, discute a noção de planejamento, que difere de improvisação, e ressalta que a atividade de planejar está prevista no artigo 174 da Constituição Federal de 1988 como “dever-poder” do Estado enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica.

Em escala regional, para Cabeza (1997), os planos constituem um marco de referência para o planejamento de níveis inferiores e se concentram em problemas intraregionais dentro do contexto nacional e internacional, cuja ênfase é determinada pela política nacional de desenvolvimento. Para a autora, os planos regionais podem orientar o desenvolvimento da competitividade regional nos mercados internacionais, equilibrar o desenvolvimento urbano e regional, melhorar a integração econômica-regional, etc.

Sobre esta escala de planejamento, Batistela (2005) discute a impossibilidade de apontar a existência de planejamento urbanístico macrorregional, por não existir sistema de ordenação do território nesse nível, apontando, inclusive, para um problema metodológico quando se sustenta que um plano nacional não passa de um conjunto de planos regionais, e que, talvez seja até ilícito dizer que o plano urbanístico nacional se constitui como um conjunto de planos urbanísticos macrorregionais.

Entretanto, reconhece que não seria incorreto, para os aspectos gerais comuns a todas as regiões, que algumas situações específicas possam requerer um plano urbanístico para uma região na qual não se encaixe a visão geral de um plano nacional. E, este entendimento de plano regional particular, destoante do plano nacional em aspectos fundamentais, parece, para o autor, de difícil conciliação como o texto da Constituição e com o Estatuto da Cidade, cuja finalidade é a criação de um sistema uniforme de planejamento urbanístico a nível nacional.

Cabeza (1997) indica que o ordenamento territorial requer alguns instrumentos através dos quais seja possível lograr os cenários e objetivos propostos, onde os mais comuns são as normas e a organização institucional. Além destes, cita instrumentos setoriais de espaço utilizados na aplicação do ordenamento territorial, o que varia em função da escala sobre a qual trabalha, a destacar o planejamento da ocupação do território (setorial) e o planejamento do uso da terra (espacial), concebidos em termos de complementariedade (CABEZA, 2008).

Quanto à organização institucional, a gestão ordenadora exige a existência de um sistema institucional que articule o conjunto de organismos que participam do processo. Tal organização é que garantirá a harmonização vertical dos planos e sua complementariedade e concorrência.

Dentre os requerimentos apontados pela autora, indica que de acordo com os atributos do ordenamento territorial, requer marcos apropriados de concertação, espaços adequados de planificação e recursos informativos e técnicos.

Os espaços adequados fazem referência à eficiência espacial das divisões administrativas nas quais serão executados os planos de ordenamento; desta eficiência decorre a sua proximidade espacial e integração funcional, o que pode favorecer ou desfavorecer a implementação dos planos.

Como elemento central, aponta a informação e recursos técnicos que se referem ao manejo da quantidade de informações espacializadas e de qualidade que exige o processo de ordenamento territorial, o que obriga as entidades de planejamento a obter e sistematizar estes dados. O manejo destes dados implica no uso de técnicas e instrumentos avançados de coleta, armazenamento, processamento, análise e saída da informação, uma vez que, como suporte para a gestão ordenadora em todas as suas escalas está a organização da base de dados e o uso de sistema geográfico (CABEZA, 1997).

Para a especialista, o primeiro instrumento setorial de espaço relativo ao planejamento da ocupação do território faz parte do tipo de ordenamento ativo que busca intervir sobre as estruturas espaciais, sobre as diferenças entre seus níveis de desenvolvimento, atuando sobre as redes de mercado ou/e centros urbanos, redes de transporte, adoção de serviços públicos e sociais das cidades, áreas rurais, estrutura da tendência da terra, localização de atividades econômicas, etc.

O tipo de ordenamento ativo, para Cabeza (1997), normalmente se associa com objetivos de desenvolvimento territorial em escala nacional, regional e sub-regional que buscam modificar os desequilíbrios do desenvolvimento regional que caracterizam uma ordem territorial determinada. O caráter ativo deriva da intervenção voluntária e dinâmica do Estado sobre o território a partir de grandes obras de infraestrutura e projetos de investimento acompanhados de incentivos fiscais e econômicos para induzir transformações espaciais na ordem territorial existente. Dentre as estratégias mais utilizadas pelos Estados, a autora aponta as seguintes:

- Os projetos de colonização e exportação em novas áreas, dirigidas a controlar o crescimento acelerado das cidades, os problemas de desemprego rural pela

concentração da propriedade sobre a terra, o povoamento das áreas desocupadas, etc.;

- O impulso da industrialização de regiões deprimidas, desenvolvimento a partir da implantação de aglomerações industriais (polos de desenvolvimento) que provocariam um conjunto de efeitos positivos nos centros urbanos e regiões cercanas, contribuindo para modificar os desequilíbrios regionais e a organização espacial do território. Conforme a autora, a implementação de polos de desenvolvimento foi estimulada pelos Estados mediante incentivos fiscais, financeiros e investimentos em infraestrutura e equipamentos;
- Políticas de reforma agrária, orientadas para reordenar as estruturas desequilibradas, caracterizadas com alta concentração da propriedade e a existência de grupos sociais sem acesso a este recurso;
- Descongestão urbana e/ou povoamento de áreas pouco habitadas, desenvolvidas mediante o estabelecimento de restrições aos centros urbanos, construção de cidades novas, realocação de capitais estatais, políticas de moradia popular e melhoramento de serviços públicos e sociais em cidades pequenas e médias, com a busca de reorientação do movimento migratório da população (CABEZA, 1997).

O segundo tipo, relativo ao planejamento do uso da terra (espacial) se associa com o conceito de desenvolvimento sustentável e busca dar à ocupação do território um caráter de sustentabilidade. Este instrumento geralmente se expressa mediante zonificações que subdividem o território em unidades espaciais a partir da atribuição de usos específicos, atendendo a vocação e aptidão da terra, os objetivos de desenvolvimento e expectativas sociais. As zonificações vão acompanhadas de normas legais restritivas ou proibitivas que garantem sua aplicação. Tal instrumento faz parte do ordenamento passivo (CABEZA, 1997).

O ordenamento passivo, segundo Cabeza (1997), está associado a políticas de uso e ocupação do território, predominando nas escalas sub-regional e local. O caráter passivo está relacionado ao uso de zonificações e regionalizações como estratégias para indução de novos cenários de uso sobre o território. Tais zonificações se baseiam em categorias especiais para as quais se estabelecem usos permitidos, proibidos ou restringidos, acompanhados de instrumentos estimulantes ou restritivos e normas que dão suporte legal aos planos e definem mecanismos para solução de conflitos gerados pela intervenção.

Com relação às normas, a autora indica que os planos de ordenamento territorial enfrentam diversos problemas: interesse público versus interesse privado, interesses

conservadoristas versus desenvolvimentistas; objetivos setoriais de desenvolvimento versus objetivos regionais/territoriais e pressões do poder frente à tomada de decisões ordenadora.

Para enfrentar tais problemas e efetuar de maneira exitosa os planos, indica que é indispensável dispor de meios instrumentais que permitam aos organismos planejadores realizar exitosamente sua gestão. A expressão mais comum de tais meios se dá a partir de normas onde se estabelecem procedimentos, incentivos, sanções, fontes de financiamento, etc. (CABEZA, 1997).

1.4 EXPERIÊNCIAS NACIONAIS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL

1.4.1 Fatores externos

Segundo Gudiño (2010), a crise dos anos 30 e a grande depressão mundial levou a uma maior intervenção do Estado para garantir que o ciclo produção-consumo funcionasse. O objetivo era sustentar a demanda efetiva, e para isto era necessário instituir o Estado de Bem-Estar Social que proclamou um conjunto de direitos e universalismo de garantias sociais.

Nesta época começa a dominar o planejamento normativo que se sustenta na teoria keynesiana e neoclássica e em técnicas de programação econômica. Trata-se de uma planificação sem oponentes, onde só planifica o Estado que trabalha sistematicamente com setores, atuando apenas de maneira parcial nos problemas. Se conformam sistemas de informação estatal e melhoram os níveis técnicos, e dificuldades aparecem no desenho de programas sociais ao separar os organismos de planejamento das unidades de decisão-operação (GUDIÑO, 2010).

No fordismokeynesiano, o urbanismo se desenvolveu de forma vertiginosa na intervenção do Estado em condições de moradia, mas, até final da década de 1960, segundo a pesquisadora, a orientação foi mais além, ao considerar aspectos relacionados à regulamentação social, econômico e política. O documento básico do urbanismo passa a ser o plano que se traduz numa série de instrumentos legais, como controles e regulações que estipulam critérios de utilização de terrenos e qualidade da construção (GUDIÑO, 2010).

Segundo Gudiño (2010), esta forma de planejamento tecnocrático é uma atividade revestida de neutralidade, capaz de estabelecer parâmetros normativos sobre o dever ser a

longo e médio prazo. Está nas mãos de uma elite técnica de planejadores apolíticos neutros que consideram que a realidade é um sistema controlável desde uma posição externa.

A especialista aponta que, com o passar do tempo, o Estado de Bem-estar Social desaparece. Produz-se uma redistribuição regressiva da riqueza gerada, aumento do desemprego e subemprego, agravamento da precarização e exploração do trabalho, onde a estagnação e fim de garantias sociais causa o aumento da indignação, da pobreza estrutural, vulnerabilidade e declínio dos setores médios (novos pobres), mudanças na condição de cidadania e fragmentação socioespacial nas cidades.

Nos anos 80, se planteava a visão neoliberal da Planificação Estratégica. Muitos a definem, conforme Gudiño (2010), como a arte de governar em situação de poder compartilhado, o que implica em construir de forma comunitária cada instância do processo, detectando problemas reais, distinguindo atores que apoiam o processo e aqueles que se opõem, para tratar de consensuar ações presentes em prol de uma imagem futura a médio e a longo prazo. Mas a autora indica que é possível comprovar que esta forma de planejamento tampouco herdou os resultados esperados. Reconhece, entretanto, que alguns planos estratégicos tiveram êxito, e cita o Plano Estratégico de Barcelona, na Europa, e o de Curitiba, na América Latina. Indica que a maioria fracassou restando belos planos impressos em livros sem serem aplicados, uma vez que não foram produzidas as mudanças estruturais que se faziam necessárias (GUDIÑO, 2010).

Um dos motivos para tal crítica é explicado pelo que ocorreu com o meio ambiente, um dos casos estudados pela autora, onde o Planejamento Estratégico ficou circunscrito nas funções de uma só oficina dentro das instituições. Em muitos casos foram realizados por consultores externos que entregaram um “pacote chave” onde não foram envolvidas todas as instituições no processo, o contrário do que este tipo de planejamento exige: a distribuição de funções, responsabilidades de coordenação e um ordenamento na alocação de recursos objetivando o máximo de eficiência, que não foi possível conquistar.

Para Vega Mora (1997 apud GUDIÑO, 2010), tal fracasso obedece fundamentalmente considerações de tipo político, econômico e organizacional, sendo necessário superar os defeitos estruturais existentes no sistema normativo e institucional, como também fazer frente às forças de poder que se esforçam para que nada se transforme.

Por este motivo, Gudiño (2010) ressalta que se coloca em evidência o ordenamento territorial por ser uma forma de planejamento e gestão que tem uma visão integral, sistêmica, interjurisdicional e interativa entre o mercado, o Estado e a sociedade, tal como expressado na Carta Europeia de Ordenamento do Território. É concebido, além disso, como uma política

que parte de uma concepção diferente da tradicional, pelo caráter transversal das políticas setoriais a centrar sua atenção no território.

Significa dizer que o ordenamento se sustenta em princípios de coesão social, governança e participação e está ligado ao conceito de gestão, o que implica uma tarefa de mobilização, acordo, consenso entre atores que visem atingir um desenvolvimento sustentável através de uma ação voluntária de intervenção nos diferentes aspectos que envolvem o território (GUDIÑO, 2010, p.7, tradução da autora).

Tudo isso pode ser possível, segundo Gudiño (2010), na medida em que se ponha em curso o modelo de gestão definido na lei, na qual está implícita a geração de uma estrutura organizacional flexível e a conformação de um sistema de informação territorial, que permita coordenar ações e interesses de diferentes agentes que incidem na organização do território para poder negociar alternativas depois da escolha que ocasione menor prejuízo econômico, social e ambiental.

Neste âmbito, surge um discurso sobre a necessidade de uma gestão urbana mais eficiente e de encontrar uma nova maneira de fazer planejamento, que fosse mais flexível, estratégica e coordenada. E, devido à existência de novos atores sociais com os quais é necessário negociar e obter consenso, deve contar com a participação dos atores para poder articular ações entre o setor público, privado e a sociedade como um todo (GUDIÑO, 2010).

Assim como indicado no item seguinte, que trata do histórico brasileiro, Cardoso e Coutinho (2014) confirmam a percepção de dissociação e primazia alternada entre planejamento e gestão no Brasil. Para os autores, durante parte do século 20, dominou o planejamento sem gestão, planejamento este marcado pelo normatismo, onde a busca de objetivos estratégicos nacionais ocorreu sem a devida constituição de aparato administrativo necessário. Entretanto, a partir da busca da compreensão do tema, indica que entre 2003 e 2010 é possível constatar certa retomada do planejamento público estatal.

1.4.2 Trajetória do planejamento brasileiro

A trajetória do planejamento governamental pode ser dividida a partir de diversas perspectivas. Cardoso e Coutinho (2014) apontam cinco períodos: o período inicial, que vai do primeiro ao segundo Governo Vargas, período denominado nacional-desenvolvimentista; a segunda fase, que se inicia no pós-guerra e vai até o golpe militar de 1964, caracterizado pela integração da economia brasileira à internacional, que pode se denominar como

desenvolvimentista-dependente; um terceiro período, que se inicia e termina com a origem e falência do regime militar, nos anos oitenta, denominado desenvolvimentista-autoritário; um quarto, que vai da redemocratização até o final do período das reformas liberais, na década de noventa, denominado democrático-liberal; e uma quinta fase, que se inicia no século XXI, caracterizada pela retomada de ideias desenvolvimentistas com forte inclusão e participação social, fase que, para o autor, poderia ser chamada “desenvolvimentista-societal” (CARDOSO; COUTINHO, 2014).

Sobre estes distintos períodos, sem a pretensão de trazer novas análises, um apanhado sobre as principais características dos momentos relevantes do planejamento no país foi trabalhado com o intuito de fornecer instrumentos que permitam — ou não — afirmar a existência de ruptura ou continuidade no papel do estado na promoção de políticas nacionais. Além disso, este item objetiva reunir, num só estudo, informações que podem ser úteis para trabalhos futuros relacionados à temática.

Cargnin (2007) reconhece ações territorializadas, ainda no Período Imperial (1822-1899), ao identificar a atuação governamental na consolidação de fronteiras, onde foram construídas habitações e estruturas ferroviárias. E, na República Velha (1889-1930) com a busca da consolidação de infraestrutura estratégica e reconhecimento do papel das federações, constata-se certa autonomia em relação ao poder central, principalmente na construção de portos e ferrovias. Ainda assim, Matos (2002) ressalta que neste período o planejamento foi marcado pela ocasionalidade e falta de continuidade.

Ao discutir a questão, a autora afirma que a política de livre comércio do século XIX representou um programa para manter a estrutura predominante da época. E tentativas posteriores de planejamento foram encabeçadas ora por atores do governo, ora não. Matos (2002), ao discutir o desenvolvimento industrial do Brasil da época, afirma que fora identificado não só no país, como em outros países da América Latina, o modelo conhecido como Industrialização por Substituição de importações, que prevaleceu desde a década de 30 até final da década de 70, onde a ação estatal norteou planos de desenvolvimento.

Até os anos 30, segundo Matos (2002) e Cargnin (2007), a economia brasileira segue uma tendência mundial liberal, onde ocorreram poucas tentativas de planejamento, principalmente quanto ao desenvolvimento industrial, ainda que tenha sido empregado algum planejamento relacionado à defesa do café. Constata-se uma forte influência conservadora defendida pelos discursos oligárquicos. Resta lembrar, que o Brasil neste período se caracterizava por uma estrutura econômica baseada na agricultura, onde o poder político se concentrava nas oligarquias rurais de São Paulo e Minas Gerais, além dos fatos que

culminaram com a revolução de 1930, que encerra num novo marco com a entrada de Getúlio Vargas ao poder, marcando o fim de um antigo modelo com um aumento da participação do Estado na economia, período denominado como nacional-desenvolvimentista.

O governo Vargas, desde 1937, numa tentativa de unificação administrativa do governo federal e de fortalecer as alianças, realizou mudanças nas instituições políticas. A intervenção do Estado neste período se ampliou principalmente na economia, assumindo um papel regulador. Ressalta-se, em Menezes (2009), que a economia brasileira no período estava referendada no sentimento nacionalista, pela ideia de fortalecimento da industrialização, o que teve por base os fatores também citados por Matos (2002), quando indica a substituição de importações e o deslocamento de investimentos privados do setor de exportação para a produção industrial nacional.

Dentre os planos identificados para o período, o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (previsto de 1939-1944), considerado um marco, uma vez que foi o primeiro plano com alcance quinquenal, tinha como objetivo a criação de indústrias de base e execução de obras públicas. Embora tivesse falhas em sua execução, teve importância não apenas como marco do planejamento no Brasil, mas também pela criação da Companhia Siderúrgica Nacional (REZENDE, 2009).

Para Cargnin (2007) a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1942, foi um momento marcante, que resultou da fusão do Conselho Nacional de Geografia (de 1934) e da centralização nacional, o que trouxe ao país um sistema cartográfico confiável, que passou a levantar informações precisas sobre as diferentes regiões.

Ainda que Matos (2002) reconheça este marco, ressalta que Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional não era propriamente um plano, mas um projeto com uma lista de investimentos. Cita também o Plano de Obras e Equipamentos de 1943, também quinquenal, mas que durou apenas dois anos, com a saída de Getúlio Vargas do poder. O objetivo principal era fixar metas para a área estatal com ênfase na programação de obras de infraestrutura e criação de indústrias básicas.

A década de 40 é reconhecida pelo surgimento de planos mais elaborados, criação de organismos específicos para a formulação, execução e controle dos planos de governo e a identificação da necessidade de maior conhecimento da estrutura da economia brasileira, que culminou na busca de parcerias com os Estados Unidos para a realização de estudos que seriam necessários para subsidiar o planejamento desejado. Trata-se da Missão Cooke para a Mobilização Econômica e a Missão Abbink, que deu origem ao Plano SALTE (MATOS, 2002).

Segundo a autora, a missão representou o primeiro trabalho de pesquisa analítica e sistemática realizado para analisar o caso brasileiro visando a formulação de um programa de ação. Seria a primeira vez que o país fora analisado sob o ponto de vista regional, mostrando as peculiaridades e problemáticas das regiões, o que justificaria programas de desenvolvimento diversos. Dentre os resultados da análise apontados pela autora, o trabalho apresentou diversos indicativos.

Dentre estes, consta os que se constituíam obstáculos para o desenvolvimento: I) transporte inadequado; II) sistema de distribuição de combustível retrógrado; III) falta de recursos para investimentos industriais; IV) restrições ao capital estrangeiro e imigração; V) instalações inadequadas para o treinamento técnico e VI capacidade subdesenvolvida para a geração de energia. Entre as proposições, segundo a autora a Missão Cooke (1942) recomendou:

Necessidade de esforço para desenvolver o sul; expansão da indústria siderúrgica, centralização dos esforços do governo no desenvolvimento de recursos e crédito industrial, proporcionando instrução técnica e deixando a cargo do setor privado a industrialização, para se concentrar no planejamento industrial em geral. Partia-se do princípio de que a região sul possuía melhores condições de desenvolvimento econômico rápido e que tal desenvolvimento se espalharia a outras regiões (MATOS, 2002, p. 24).

Elaborado em 1947 durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, o Plano SALTE (denominado a partir das principais esferas do plano: saúde, alimentação, transporte e energia) foi o primeiro plano econômico de maior amplitude. Segundo Cargnin (2007), o plano demonstrou a ampliação da participação do Estado no projeto de desenvolvimento ao estruturar um conjunto de sugestões setoriais nas áreas mencionadas.

Uma das mudanças identificadas a partir do SALTE foi a maneira como o processo foi conduzido ao ter sido submetido à apreciação do Legislativo, que segundo Rezende (2009) demorou dois anos para aprová-lo, etapa esta que rompe com modelos anteriores, uma vez que não fora um plano concebido apenas pelo executivo. Entretanto, o autor ressalta que, com a perda de fontes de financiamento (com a extinção do imposto sobre operações cambiais) e alterações no sistema orçamentário promovidas pela Constituição de 1946, a execução do plano ficou prejudicada, ou seja, na prática, não chegou a ser executado.

Senra (2010), que busca descrever a origem das políticas territoriais no Brasil, como os diversos autores que tratam da temática, também cita que a planificação nacional no Brasil teve início após a 2ª Guerra Mundial, e enfatiza que isto se deu por um processo de Cooperação com os Estados Unidos. Neste contexto, além do Plano SALTE, o autor destaca a

criação da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, em 1951, que conclui na criação do BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento.

O processo de industrialização da América Latina foi amplamente criticado conforme discute Matos (2002), uma vez que conduziu a uma insuficiente absorção da força de trabalho e a uma estrutura de mercado escassamente competitiva com altos custos de produção, mantendo uma desigual distribuição de renda.

Ao analisar a questão, afirma que a partir desta estratégia de substituição de importações, a política brasileira se manteve em duas linhas mestras de ação: I) a primeira, de política de comércio exterior, principalmente cambial, que mantinha uma discriminação efetiva entre as importações, dando preferência a bens de capital e insumos essenciais; e a II) foi a política de investimento, que avançou para a eliminação dos pontos de estrangulamento nos setores de infraestrutura, contando com o financiamento e outros investimentos do BNDE.

Outro aspecto também ressaltado no estudo de Cargnin (2007) é a interferência do pensamento Keynesiano, que passou a orientar as estratégias de desenvolvimento mundial baseado num modelo de Estado mais presente na área social e garantidor de infraestrutura, formando as bases do *welfare state*, difundida no Brasil e América Latina a partir da CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe onde, para a época, fora acrescentado ao pensamento cepalino a especialidade periférica do desenvolvimento brasileiro, instigando um novo programa de modernização com base na indústria, apoiada por um planejamento estatal com fortes traços de populismo, sendo denominada como “nacional desenvolvimento ou nacional populismo”.

Também neste período é que passa a ser notada a participação do Estado no planejamento territorial de forma mais estruturada, com a apresentação dos primeiros planos que explicitavam preocupações com infraestrutura e criação de instâncias político-administrativas para coordenar o então processo de industrialização. Além dos planos já citados, inclui o Plano Geral de Viação, proposto na Constituição de 1943, que embora apresentasse um viés de recuperação de infraestrutura, manifestou a intenção na integração dos mercados regionais, restringindo o acesso aos países vizinhos, principalmente Argentina.

Os anos 50 são caracterizados pelo getulismo que impõe ao Estado o papel de indução à industrialização com a criação do BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento e PETROBRÁS – Petróleo Brasileiro; e o governo de Juscelino Kubitschek com o Plano de Metas. O plano se baseou em estudos realizados pelo BNDE em cooperação com a CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, e articula a industrialização brasileira

entre os papéis do Estado, capital privado, nacional e internacional, o que possibilitou que na década de 60 a estrutura industrial do país estivesse mais diversificada (CARGNIN, 2007; SENRA, 2010; SILVA; SANTOS; RODRIGUES, 2012)

Ressalta-se que o Plano de Metas em 1956, (vinculado ao Plano Americano de ajuda técnica de defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento econômico aos países subdesenvolvidos) elaborado pela CEPAL-BNDE, é o primeiro planejamento territorial onde foram integradas de maneira sistemática problemáticas relacionadas a energia e transporte, indústria e de maneira destacada a construção de Brasília, definindo um histórico de alterações na ocupação e desenvolvimento do território nacional.

Para Andrade (2010), a construção de Brasília (1956-1960) no centro do país se justificava pela necessidade de levar o desenvolvimento para outras regiões, já que a demografia se concentrava no Sudeste, além da riqueza e o poder político. Esta ideia surgiu já no século XVIII com o português Marquês de Pombal.

O ideal de sua construção foi marcado pelo urbanismo contemporâneo, ao representar o conceito racionalista e estético da arquitetura moderna. Conforme Andrade, como seguiu a aplicação de teses europeias a uma realidade social, econômica e cultural distinta, resultou em diversas problemáticas, tais como o surgimento de cidades satélites resultantes da expulsão da classe trabalhadora que construiu Brasília.

Dentre outros aspectos relevantes para o período, destaca-se o Relatório do GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento para o nordeste, criado em 1958 e coordenado por Celso Furtado, visando a industrialização da Região Nordeste; a operação da SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia e da SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia; bem como discussões sobre a Teoria dos Polos de desenvolvimento de Perroux, em Salvador, Recife e Fortaleza; além da descentralização da capital com a criação de Brasília.

Na década de 60, ainda que não mencionado por Matos (2002) ou Cargnin (2007), Rezende (2009) aponta o papel de Celso Furtado, que comandava o recém-criado Ministério Extraordinário de Planejamento (1961), que deu início à elaboração do Plano Trienal. O plano tinha como principal objetivo buscar solução para problemas estruturais na economia, de modo a conciliar o crescimento com a estabilidade econômica e a redução das desigualdades regionais e sociais. Propunha a realização de reformas institucionais, chamadas reforma de base.

Entretanto, com o fracasso de algumas medidas importantes para a estabilização da economia, o Plano Trienal não teve condições de prosperar. No entanto, como afirma

Rezende (2009), o plano contribuiu para dar um passo importante no sentido da criação de condições propícias ao fortalecimento da atividade de planejamento no Brasil.

Ressalta-se que tal tentativa fora instituída em meio à agitação política que marcou o governo de João Goulart, que ficou apenas dois anos e meio no poder, e sofreu pela forte oposição às reformas de base propostas, e que tal plano foi o primeiro que buscava soluções aos problemas estruturais do país, principalmente ao abordar não só a questão econômica, mas o enfrentamento das desigualdades regionais.

Na sequência, já sob a ditadura militar, no governo de Castelo Branco foi instituído o PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo. A prioridade do plano era combater a inflação de forma gradual, para evitar danos à recuperação do sistema econômico e viabilizar um modelo de planejamento dentro de uma economia de mercado. Objetivava acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, bem como assegurar mais oportunidades de emprego. Apesar de não atingir as metas propostas, foi uma experiência importante de combate à inflação, que teve implicações positivas para os planos que o sucederam. No contexto da época, tratava-se também de desvincular da imagem do planejamento nacional ao de economias socialistas (REZENDE, 2009).

A partir de 1964, o desenvolvimento perseguido pelo governo brasileiro perde seu componente populista e passa a ter um caráter nitidamente autoritário. Os militares, no período, incrementam políticas protecionistas e incentivam a exportação de produtos industriais. Segundo Cargnin (2007), o período é caracterizado pelo desenvolvimento de uma tecnoburocracia qualificada, como resultado da descentralização administrativa e expansão da administração direta, criação de empresas públicas, fundações, autarquias e sociedades de economia mista.

No final da década de 60, ensaiou-se uma primeira tentativa de planejamento a longo prazo no Brasil, com o Plano Decenal, que deveria cobrir o período de 1967-1976. Seu objetivo era estabelecer diretrizes da política de desenvolvimento para a década e definir responsabilidades para o governo federal na sua implementação, por via direta ou por meio dos órgãos do governo, mediante incentivos e regulação. Sua divulgação, segundo Rezende (2009), foi precedida por um longo período de diagnósticos e sugestões sobre as dimensões relevantes do desenvolvimento brasileiro.

Para Rezende (2009), o plano se limitava a estabelecer critérios a serem obedecidos, sem estabelecer metas quantitativas e detalhava de maneira genérica o que deveria ser executado por quinquênio. Segundo o autor, a experiência deixou duas características

interessantes: uma foi a utilização de modelos macroeconômicos, apoiados em técnicas econométricas para avaliar a consistência das medidas, à luz dos limites de capacidade de investimento, tecnologia e qualificação da força de trabalho; a outra foi o legado sobre a economia brasileira e de reforço da competência do governo para planejar. Contudo, após a morte do Marechal Castelo Branco e posse do presidente Arthur da Costa Silva, o Plano Decenal foi deixado de lado.

Marcando a década seguinte, em 1972 teve início a fase denominada “milagre brasileiro”, com grande crescimento econômico e investimentos de capital externo, a partir do I PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (CARGNIN, 2007). Além deste plano, Andrade (2010) cita o PIN - Plano de Integração Nacional; o Plano de Desenvolvimento da Amazônia e o Polo de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste; que tinham o objetivo de melhorar a infraestrutura para o desenvolvimento regional.

Do ponto de vista do ordenamento territorial, em 1973 tem-se como marco a criação das Regiões metropolitanas; criação do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo que administrava o fundo de financiamento ao planejamento; influência do Planejamento Francês (Amenagement ou Territoire e os Plans D’Urbanisme) e Planos de Desenvolvimento Integrado (1966-1974).

Na sequência, o II PND, implantado a partir de 1975, consolida esforços com ações relacionadas à infraestrutura e energia, marcado pela forte presença intervencionista do Estado através da criação de centenas de empresas estatais (CARGNIN, 2007).

No mesmo período, a crise do petróleo marca o fim do desenvolvimento no Brasil e o esvaziamento de políticas governamentais relacionadas ao território, tornando as iniciativas posteriores meramente formais. Os esforços estavam concentrados na redemocratização brasileira, combate à inflação e questão da dívida externa, além da busca de uma nova estratégia de desenvolvimento (CARGNIN, 2007; SENRA, 2010).

Este período fora marcado pelo planejamento tecnocrático centralizado pelo governo federal, utilizando o aparato estatal para promover o desenvolvimento. Como exemplo, Senra (2010) cita a criação dos Planos de Desenvolvimento de Regiões, elaborados pela SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento, e Planos Nacionais Setoriais como o Planasa – Plano Nacional de Saneamento Básico, entre outros.

Como feitos, cita a construção da rodovia Transamazônica e Belém-Brasília, com a intenção de integração territorial priorizando o transporte terrestre e promovendo a venda de unidades produtivas da indústria automobilística. Entretanto, apesar da constatação de que a partir da década de 1970 as políticas territoriais brasileiras resultaram na formação de uma

rede urbana nacional, não resultou (até o momento) na solução dos fortes problemas de desigualdades sociais e disparidade de riquezas entre as regiões. E, com todos estes problemas se agravou a problemática da degradação ambiental causada pelo desenvolvimento econômico (SENRA, 2010).

Nas palavras de Andrade (2010), ao lembrar como o Brasil fora afetado na crise do petróleo, cita a emergência do sistema financeiro internacional, que ditou o rumo da nova economia nacional entre as décadas de 1980 e 1990, também marcada pela crise política e processo de redemocratização e fim da ditadura, que, segundo complementa o autor em consonância com Senra (2010), resulta em relativa ausência de uma política nacional.

Este ponto é também debatido por Ruckert (2005) quando ressalta o impacto deste período para o modelo de desenvolvimento brasileiro:

A crise do petróleo a partir de 1973 e a emergência do sistema financeiro internacional globalizado provocam, na maioria dos países que adotam modelos semelhantes de desenvolvimento, modificações nos campos da economia, das ideias e das instituições. O Brasil, um dos maiores exemplos do projeto desenvolvimentista de corte cepalino, chega aos anos 90 sem haver mudado tal projeto, o qual vinha mantendo o país ainda dentro dos moldes do processo substitutivo de importações (RUCKERT, 2007, p.2).

De acordo com Cabeza (2008), tais aspectos relacionados à economia mundial interferem de maneira semelhante em grande parte dos países da América Latina, se é que não podemos dizer que foram todos que sofreram com as pressões do mercado internacional e a forte interferência do neoliberalismo, onde os planos que estavam em andamento foram deixados de lado por força do mercado internacional, que paralisou qualquer intenção de planejamento e ordenamento territorial, fazendo com que os países crescessem de maneira desmedida, centralizada e agravando as desigualdades industriais, tecnológicas e consequentemente sociais.

Como complementa Ruckert (2005), o processo de globalização em curso nos anos 80; as transformações do sistema capitalista como um todo; a falência do planejamento centralizado e fim dos padrões tecnológicos dominantes desde o pós-guerra, associados ao ideário político-econômico liberal, acabam por orientar as aspirações e ações que visam às reestruturações econômicas e territorial. Para o autor, a década de 90 e “a crise dos Estados Desenvolvimentistas periféricos, representam rupturas de paradigmas socioeconômicos e políticos com significados e alcances tão ou mais profundos do que a própria constituição dos Estados Nacionais sul-americanos, no século XIX” (RUCKERT, 2005, p.2).

Para Ruckert (2005) e Cabeza (2008), estes processos localizam-se em cenários globais progressivamente mais complexos que imprimem severas incertezas a estes países. Reconhecem a necessidade de analisar as diferenciações territoriais emergentes, os novos significados que adquirem os usos políticos do território e novas formas de conteúdos territoriais, num momento histórico tão pleno de rupturas e paradigmas que acabou por trazer mudanças de padrões políticos de desenvolvimento. Nesta fase a globalização se fortalece a tal ponto que, em 2002, sete nações polarizavam 65% dos investimentos mundiais e 30 empresas representavam o IDE - Investimentos Diretos ao Estrangeiro total.

Na sequência, como marco para o planejamento, tem-se o III PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985). Segundo Rezende (2009), seu objetivo continuava sendo a aceleração do ritmo de crescimento, ignorando mais uma vez a realidade em que a economia brasileira se encontrava no início dos anos oitenta, com a dificuldade para administrar a dívida interna. Para o autor, o plano evitava estabelecer metas quantitativas, limitando-se a enunciá-las de forma genérica e em termos qualitativos. Conforme Senra (2010), o plano não resultou em desdobramentos práticos por conta de grandes transformações políticas no período.

Ao discutir o advento da Nova República, Cargnin (2007) ressalta que a estratégia de substituição de importações, fundamentada no ideário keynesiano de desenvolvimento, não deu conta de resolver os problemas agravados pela crise do petróleo, onde, no mesmo período, os Estados Unidos e parte dos estados europeus iniciaram um processo de reforma sobre o neoliberalismo que o Consenso de Washington se encarregou de difundir na América Latina, trazendo marcas, como a ênfase em conceitos como liberalização comercial, privatizações e ajuste fiscal, que permaneceram para o período em discussão.

Neste contexto, na Nova República, as divergências entre planejamento manifestadas no governo anterior se reproduziram ao longo das sucessivas trocas de ministro no governo Sarney. Com o IPD - Instituto de Promoção do Desenvolvimento (1985-1989) foi inaugurado um discurso que enfatizava as preocupações com o planejamento; entretanto, foi dada continuidade ao processo de esvaziamento do planejamento enquanto lugar central das ações empreendidas pelo governo.

Para Menezes (2009), a década de 80 ficou conhecida como “década perdida” uma vez que a estratégia desenvolvimentista gerou efeitos prejudiciais à nossa economia a tal ponto de, conforme Cargnin (2007), chegarmos ao limite de identificar que um Estado burocrático, que ora estimulou o capital privado e endividamento externo, posteriormente, transforma esta dívida em responsabilidade do Estado, que não tinha capacidade de poupança e credibilidade.

Entretanto, apesar destas questões, não resta dúvidas de que a década traz avanços a partir da promulgação da Constituição de 1988. Ainda assim, muitos avanços aprovados não foram regradados por leis complementares, e, como ressalta Cargnin (2007), muitos temas considerados avanços na época acabaram se transformando em novos problemas que ainda hoje são alvo de novas reformas, como reformas política, tributária e previdenciária.

Já na segunda metade da década de 80, a insatisfação com a situação do planejamento governamental no Brasil deu origem a alguns seminários que buscavam discutir as causas das crises em que o planejamento se encontrava. Menezes (2009) apresenta o resultado de um dos seminários mais importantes promovido por ocasião da comemoração dos vinte e cinco anos do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em 1989, onde foram tecidas as seguintes propostas para a recuperação do planejamento dos anos noventa:

a) Formular um projeto nacional de desenvolvimento apoiado em uma discussão com a sociedade; b) Definir o papel do Estado na implementação desse projeto, buscando equilibrar as ações a cargo do poder público e do setor privado; c) Rever e modernizar a organização da Administração Pública, dando menos ênfase à simetria e adotando técnicas modernas de gestão para melhorar a eficiência e a eficácia do Governo; d) Conceber novos relacionamentos federativos; e) Ampliar o controle da sociedade sobre o Estado, mediante representação dos interesses sociais no planejamento; f) Estabelecer uma convivência harmônica entre os Poderes Executivo e Legislativo, que ficou prejudicada com a instituição de um regime político híbrido, parlamentarista-presidencialista, em 1988, no qual o Executivo governa, mas não decide, e o Legislativo decide, mas não governa (REZENDE, 2009, p.10).

Tal agenda buscava conciliar a recuperação do planejamento com a nova realidade de uma sociedade democrática e plural, incorporando também elementos importantes como a participação da sociedade na definição de prioridades, o estabelecimento de um novo modelo de relações federativas adaptado à autonomia de governos subnacionais, a regulamentação de novos dispositivos constitucionais e a preparação da eficiência e eficácia da gestão pública. Ao enfatizar, o autor chamava atenção para um aspecto fundamental, o da convivência harmônica entre os poderes como condição para a coordenação das decisões públicas, do que depende a eficácia do planejamento.

E, finalmente como marco central para o entendimento dos desdobramentos da política de ordenamento territorial no país, citada por todos os autores pesquisados, está a luta para retomar a democracia que culminou na Reforma Constitucional de 1988 e eleições para a Presidência da República, em 1989.

A Carta Magna acaba por redefinir a República Federativa do Brasil incluindo União, estados e municípios como entes autônomos, estabelece novas competências e atribuições

para os membros e aponta a necessidade da formulação de PPAs - Planos Pluri Anuais em todos os níveis da Federação.

E, como assinala Andrade (2010), o grande marco do ordenamento territorial no Brasil consta no parágrafo IX do artigo 21: “Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. E compete aos municípios, segundo o inciso VIII do artigo 30: “[...] promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988).

De acordo com Souza (2011), este foi o marco do surgimento de maneira efetiva do ordenamento territorial no Brasil. Entretanto, foram necessários quinze anos para que, de fato, fossem construídas bases para uma política específica, a PNOT - Política Nacional de Ordenamento territorial, consolidada mediante força de lei em 2003.

Segundo França (2012), a década fora marcada pela emergência do processo de abertura econômica, pela crise do modelo econômico fomentado na substituição de importações e aprofundamento do processo de globalização. No Brasil, aponta que o aprofundamento da revolução técnico-científico-informacional se coadunou aos preceitos neoliberais da desregulamentação da economia, que transformaram o projeto neoliberal em uma marca do período de redemocratização do país. Nesse contexto, as eleições presidenciais de 1989 e de 1994, que elegeram Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, contribuíram para novas premissas do planejamento regional e, de certa maneira, para as ações regionais fragmentadas e pontuais.

Sobre o período de democratização, Abrúcio (2007) indica que a principal preocupação dos atores políticos foi tentar corrigir os erros a partir de críticas feitas aos governos militares, mas que o sentido de cada uma delas não se concretizou por conta de uma série de problemas, exemplificado no caso da descentralização, a partir das dificuldades para potencializá-la, onde houve uma multiplicação exagerada de municípios, poucos incentivos à cooperação intergovernamental, o fato de a região metropolitana ter sido ignorada pela Constituição, além do patrimonialismo local ter sobrevivido em boa parte do país.

Aponta, inclusive, a eleição de Collor como uma ironia, uma vez que seus discursos inflamados contra os marajás e ao “Estado elefante” surpreenderam o país com um governo marcado pela corrupção e pela tentativa de usar o poder estatal para ampliar a atuação interesses privados de seu grupo político.

Na sequência, no governo de Itamar, alguns diagnósticos sobre a administração pública brasileira foram produzidos, o que não teve grande iniciativa reformista, a considerar,

entretanto, a gestão do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, que fora bastante ativa (ABRÚCIO, 2007). Entre os pilares do eleito presidente FHC - Fernando Henrique Cardoso, o autor aponta a criação do MARE - Ministério da Administração e a Reforma do Estado comandado pelo ministro Bresser-Pereira, que se apoiava em um diagnóstico que ressaltava, sobretudo, o que havia de mais negativo na Constituição de 1988, se apoiando na tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente.

Para Abrúcio, por mais que o discurso da reforma se baseasse numa visão etapista, com a reforma geral veio a burocrática, onde houve uma grande reorganização administrativa federal. Além disso, a reforma Bresser elaborou um novo modelo de gestão, que propunha uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não-estatal, a ressaltar as Oscips – Organizações da sociedade civil e de interesse público, que são herdeiras desse movimento.

Dentre as políticas relevantes para o planejamento, do Programa Brasil em Ação, instituído em 1996, se destacam os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, política desenvolvida no governo de Fernando Henrique Cardoso, que tinha como principal premissa a necessidade de integrar e acirrar a competitividade brasileira no cenário global. A inovação do projeto ENID refere-se às grandes obras de infraestrutura e logística que potencializaram o crescimento econômico e competitividade internacional (FRANÇA, 2012).

Como centralidade para ações governamentais, ressalta-se que a função do planejamento foi convertida em PPAs de quatro anos, que, embora previstos desde a Constituição de 1988, vão se estruturando apenas a partir da segunda metade dos anos 1990 (CARDOSO; COUTINHO, 2014). Trata-se, até o momento, dos PPAs relativos aos períodos de 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011.

Sobre a instituição do PPA, Cargnin (2007) afirma se tratar de um instrumento de planejamento de médio prazo, que tem como norma o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, de forma regionalizada. Determinação esta reforçada por constituições federais.

Para Matos (2002), o primeiro PPA, de 1991, não pode ser considerado como instrumento para estimular o desenvolvimento, uma vez que suas propostas se distanciaram das verdadeiras intenções do governo e foi logo esquecido diante da crise enfrentada pelo país em 1992. O segundo PPA, o PPA-94, apresenta um esforço para a retomada do planejamento no âmbito da administração federal, mas, somente com o PPA-96, há uma preocupação maior com o planejamento, uma vez que o ambiente macroeconômico estava mais estável, onde o governo pôde voltar a atenção para políticas a longo prazo.

Para Toni (2014), a elaboração dos planos plurianuais, desde 1995, não conseguiu alterar a cultura política que orienta o estilo da gestão pública, isto, pois, ao equipar as categorias do planejamento com as do orçamento, o PPA tornou-se mais um “orçamento plurianual” onde a lógica orçamentária acabou contaminando o desenho de ações e programas.

Segundo Cargnin (2007), os estudos relativos aos ENIDs subsidiaram a elaboração dos Planos 1996-1999 e 2003-2007, representando um real avanço a partir da introdução das seguintes perspectivas:

Introdução de uma visão integrada de desenvolvimento, a valorização dos fluxos entre regiões, a tomada do território como unidade do planejamento, a integração de problemas multissetoriais e a hierarquização de projetos, a introdução da temática das áreas deprimidas, arranjos produtivos locais e da integração sul-americana (CARGNIN, 2007, p.12).

Ainda assim, o autor destaca problemáticas relativas à falta de investimentos sociais; falta de diálogo entre governo federal, estaduais e sociedade civil; propostas de intervenções em escalas somente macrorregionais e desconsideração da rede de cidades.

Ao discutir a mesma questão, aponta que os dois primeiros PPAs caracterizaram-se pela predominância da lógica orçamentária e inexistência de um processo de planejamento permanente e integrado, onde faltou correspondência entre os objetivos e diretrizes e a programação de suas metas, além da regionalização ter sido apenas formal.

Considerando a estabilidade obtida em 1994 com o Plano Real, Cargnin ressalta que foram criadas condições para a retomada do planejamento, com projetos estruturantes baseados nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, como o Brasil em Ação. Entretanto, somente a partir do PPA 2000-2003, com a implantação do chamado novo modelo de planejamento, orçamento e gestão, é que o planejamento governamental do país chega próximo aos modelos atuais, onde é inserida a gestão por resultados (CARGNIN, 2007).

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso, há uma consolidação da opção brasileira de abandono ao Estado desenvolvimentista pela inserção na ordem econômica mundial liberalizante. O discurso de desconcentração industrial, distribuição de renda mais equitativa, industrialização das regionais menos desenvolvidas dá lugar a teoria econômica denominada de eficiência econômica; onde, o que dita as regras é a lógica capitalista do desenvolvimento regional, o que fora desastroso para o país como um todo, sobretudo para as regiões que ficaram à margem do processo de produção (SILVA; SANTOS; RODRIGUES, 2012).

O segundo governo de FHC começou com a extinção do Mare e foi marcado pelo empobrecimento da agenda da gestão pública. Abrúcio (2007) indica que houve inovações vinculadas à sistemática de planejamento centradas no PPA, embora tenha avançado mais em termos de programação orçamentária do que na programação de políticas públicas.

Para Diniz (2002), na gestão de Fernando Henrique Cardoso, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, do Ministério de Integração Nacional, avançou ao tentar vincular potencialidades regionais com o mercado externo e ao criar efeitos sinérgicos entre a infraestrutura (física e social) e atividades produtivas, trazendo também implicações contraditórias à ideia de redução das desigualdades regionais.

No governo Lula, Abrúcio indica que o PPA contou com maior consulta à população, marcando um avanço no campo do planejamento. E, mesmo reconhecendo que o governo Lula estava colhendo bons resultados em certas áreas e políticas públicas, e que muitas delas estavam relacionadas em parte a uma boa estratégia de gestão, o autor afirma que trata-se de experiências excepcionais e fragmentadas, indicando que, mais uma vez, volta-se à questão chave dos últimos 20 anos: a falta de uma visão integrada e de longo prazo para a gestão pública brasileira (ABRÚCIO, 2007).

De maneira geral, os documentos produzidos no ambiente do PPA 2004-2007 têm caráter mais genérico, diagnóstico, com grau de abstração incompatível com as necessidades concretas de planejamento, caracterizando-se menos como instrumento amplo de planejamento e mais como caracterização dos problemas do país, incorporando críticas às décadas de 1980 a 1990. Já o PPA 2008-2011 foi visivelmente elaborado com grau de concretude maior. Indicam também que os documentos produzidos no período seguem a mesma linha (CARDOSO; COUTINHO, 2014).

Merecem destaque também, as diretrizes voltadas para o enfrentamento da desigualdade regional, apresentadas em 2003 e instituídas como políticas em 2007, a destacar a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Esta Política, para França (2012), se difere significativamente das diretrizes dos ENIDs ao expressar nos objetivos o fomento a programas de recortes espaciais não atrativos, em certa medida, para investimentos privados; propondo modificações no modo de vida dos habitantes, levando em conta a diversidade econômica, política, social e cultural, fomentando processos endógenos.

De acordo com Silva (2014) o segundo mandato do governo Lula foi marcado pela retomada de ações em prol do crescimento com o Estado que passa a investir na execução de políticas prioritárias, especialmente na área de infraestrutura, caracterizando-se pela emergência de partes das políticas urbanas como prioritárias na agenda presidencial,

principalmente as de habitação, saneamento e mobilidade. Tais políticas ganharam esse status com o lançamento do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, em 2007, e com o PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, que passou a integrar um arranjo decisório centralizado e de monitoramento intensivo, sob coordenação da Casa Civil.

A autora ressalta que a inserção de políticas urbanas no rol das ações governamentais prioritárias foi fruto de uma escolha da presidência, que também deriva de um processo de desenvolvimento das capacidades institucionais do Ministério das Cidades. Além disso, aponta que as políticas essenciais à agenda do governo eram objeto de um tipo de coordenação com alto controle e delegação (SILVA, 2014).

A análise dos documentos produzidos no Brasil nas últimas décadas feitas por Cardoso e Coutinho (2014) indicam que o planejamento avançou no Brasil nos marcos do PPA 2008-2011. E, na sequência, o governo Dilma deu continuidade a diversas ações iniciadas no fim do governo Lula, principalmente na ampliação das ações de combate à pobreza com o aumento do valor das transferências de renda. Além disso, Barbosa (2013) indica que a presidente Dilma também iniciou um amplo programa de concessões de infraestrutura.

E, sobre esta última fase, já destacada por Cardoso e Coutinho (2014) como “desenvolvimentista social”, seria necessário realizar uma análise complexa e ampla; mais do que isso, é importante destacar que, como se trata da contemporaneidade, avaliações futuras poderão trazer aspectos que ainda não foram avaliados sobre o período. Entretanto, análises propostas no referencial consultado sobre o período podem nos dar indícios do contexto atual do planejamento, sem a pretensão de esgotar a discussão, e sim, de sublinhar questões relevantes para a discussão da temática central do trabalho.

Como balanço dos últimos dez anos de política econômica, Barbosa (2013) indica que foram marcados pela criação de um novo modelo de desenvolvimento baseado na expansão do mercado interno com uma forte atuação do Estado para reduzir a desigualdade na distribuição de renda.

Cardoso e Coutinho (2014), ao fazerem um apanhado da situação atual, apontam que, mesmo que existam problemas e questões a enfrentar, o Estado hoje possui recursos fiscais, humanos, tecnológicos e logísticos suficientes para estruturar e implementar políticas em âmbitos amplos da economia e da sociedade nacional.

Os autores, em estudo que trata do planejamento governamental e gestão pública no Brasil, elaboraram uma síntese dos documentos recentes de planejamento do governo brasileiro de 2003 a 2010, complementado com programas mais recentes, o que demonstra a

vasta gama de material teórico e empírico que merece ser analisado, para a compreensão real da situação atual do planejamento nacional.

Quadro 4 - Documentos recentes de planejamento do governo brasileiro de 2003 a 2010.

1. Plano Plurianual 2004-2007 (Plano Brasil de Todos – participação e inclusão). Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.
2. Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022. Brasília: Presidência da República, NAE - Núcleo de Estudos Estratégicos da Presidência da República e SECOM - Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004/2005
3. Orientação Estratégica de Governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Brasília: MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2003
4. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Brasília: MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2003.
5. PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília: Ministério das Cidades, 2003.
6. Política Econômica e Reformas Estruturais. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2003.
7. Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2004.
8. Política Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
9. PND – Política de Defesa Nacional. Brasília: Ministério da Defesa, 2005.
10. Plano Plurianual 2008-2011 (Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade). Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007.
11. PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação. Brasília: Ministério da Educação, 2007.
12. PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília: Presidência da República, 2007.
13. PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: Ministério da Integração, 2007.
14. PNE 2030 – Plano Nacional de Energia. Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia e EPE – Empresa de Pesquisa Energética, 2007.
15. Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento. Brasília: MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e CGEE/MC&T – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008.
16. Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília: MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2008.
17. Agenda Social. Brasília: Casa Civil, 2008 (compreende ações e documentos de governo ligado aos seguintes programas principais: PBF – Programa Bolsa Família, Territórios de Cidadania, Programa Mais Saúde, PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação, Programa Cultura Vida – Pontos de Cultura, ProJovem - Política Nacional de Juventude, Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, Direitos de Cidadania, mulheres, quilombolas, povos indígenas, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, documentação civil básica, povos e comunidades tradicionais).
18. Estratégia Nacional de Defesa – paz e segurança para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.
19. Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008.
20. Plano Decenal de Expansão de Energia 2008/2017. Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia e EPE – Empresa de Pesquisa Energética, 2009.
21. Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
22. Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010.
23. PAC2 – Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília: Presidência da República, 2010.
24. A Inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. Nelson Barbosa e José Antônio Pereira de Souza, publicado em Emir Sader e Marco Aurélio Garcia (Orgs.) Brasil: entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Boitempo, 2010.
25. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, 2010.
26. Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, IPEA, 2010.
27. III PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, Presidência da República, 2010.

28. PNM 2030 – Plano Nacional de Mineração. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2010.
29. PIB – Projeto de Perspectivas de Investimento no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, IE-UFRJ, IE-Unicamp, 2010.
30. Brasil em 2022. Brasília: Presidência da República, SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2010.
31. Plano Plurianual 2012-2015 (Plano Mais Brasil). Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011.

Fonte: Cardoso e Coutinho (2014, p.38).

Além destes citados, o segundo governo Dilma, dentre outros programas, ampliou o Programa Bolsa Família, a partir do programa Brasil Sem Miséria (2010), deu continuidade ao Programa Minha Casa Minha Vida, com a segunda versão de 2011-2014. Sem contar a criação de diversos outros programas como o Rede Cegonha, Brasil Carinhoso, Plano Medalhas, Inova Empresa, Prouni - Programa Universidade Para Todos.

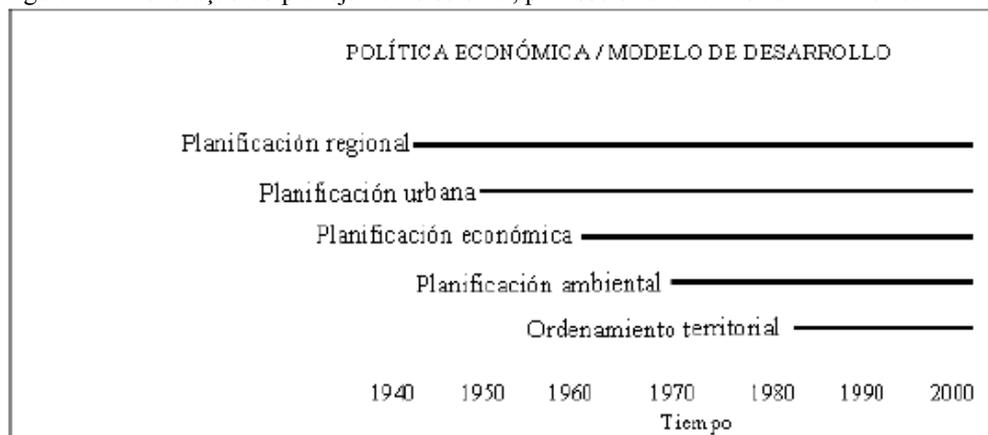
E, como bem ressaltam diversos autores, seria difícil fazer uma análise científica dos últimos governos, uma vez que se trata de um contexto histórico recente, que ainda está sendo estudado e analisado, além de ter rebatimentos e impactos que ainda não foram mensurados.

Quanto ao planejamento nacional para os objetivos que este trabalho se propõe, constata-se que não há indícios da continuidade de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial, apesar do reconhecimento da fortificação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e seus desdobramentos nas esferas estaduais e municipais, o que será discutido no item que trata do ordenamento territorial e nas análises realizadas.

1.4.3 Sobre a volta do território e construção da PNOT

Antes do surgimento das políticas de ordenamento territorial, segundo Cabeza (2002), os países latino-americanos experimentaram diversas opções de planejamento, tanto setoriais como plurissetoriais, mediante os quais se incidia sobre o território. Como destaque, aponta o planejamento regional, o urbanismo, o planejamento econômico e ambiental, que evoluíram paulatinamente até a ordenação do território. Para representar o histórico, a figura abaixo demonstra tal evolução segundo a autora:

Figura 1 – A evolução do planejamento setorial, plurissetorial e territorial na América Latina.



Fonte: Cabeza (2002, p. 8).

Em síntese sobre tal histórico, Cabeza (2002) ressalta que a planificação regional, embora possuísse visão plurissetorial aplicada em áreas com atrasos em suas condições de desenvolvimento, consistia basicamente em planos de caráter econômico, mas não constituíam uma atuação propriamente de ordenamento territorial, uma vez que carecia de uma visão global.

Discute a questão do urbanismo, ou planejamento urbano, que adquiriu importância nos países latinos desde os anos cinquenta, associado à preocupação com o crescimento acelerado em principais cidades, o reconhecimento do papel dos sistemas urbanos como núcleo territoriais, onde até os anos oitenta já existiam planos e normas reguladoras do uso do solo em algum dos países analisados.

Já na segunda metade dos anos noventa, Cabeza (2002) indica que tais países intensificaram suas políticas ambientais a partir de aprovação de leis ambientais e criação de ministérios e instituições encarregadas da gestão ambiental, onde países como Bolívia, Equador, El Salvador, Honduras, Nicarágua e República Dominicana passam a conceber a ordenação do território como instrumento de gestão ambiental, associadas principalmente a zonificação do solo, considerando potencialidades do mesmo e a necessidade de preservar, conservar e ou recuperar o patrimônio histórico cultural.

Inicia-se a elaboração de planos de ordenamento e elaboração de regulações jurídicas, mas, ainda que reconhecessem a transversalidade e intersetorialidade da ordenação do território envolvendo elementos de planejamento ambiental e urbano regional, não resolviam a necessidade de concorrência entre os planos segundo o âmbito e atuação, apresentando situações conflitivas, uma vez que cada plano estava subsidiado por normas distintas, concebidas independentemente.

Por esses motivos, a autora reforça que o ordenamento do território, por sua natureza global e abrangente, reclama a necessidade de coordenação com as políticas setoriais, mesmo que seja possível reconhecer a devida conceituação de padrões básicos que, na prática, são ausentes, talvez pela incipiência das políticas de ordenamento territorial destes países e a existência de uma organização institucional própria (CABEZA, 2002).

Portanto, as políticas de ordenamento territorial se relacionam diretamente com a estrutura político-administrativa dos Estados, onde a eficácia dos planos de ordenamento territorial é afetada quando o Estado não possui uma organização territorial eficiente. Como exemplo, cita o caso da Alemanha, que antes de desenvolver suas políticas ordenadoras, reformulou sua divisão territorial para gerar espaços de administração e planejamento mais adequadas às finalidades do ordenamento, o que segundo (CABEZA, 1991 apud CABEZA, 2002) ocorreu de maneira similar na França.

É neste contexto que as reformas político-administrativas e territoriais do país fazem sentido para o ordenamento territorial, onde maior autonomia e capacidade de gestão das entidades territoriais, como resultado da descentralização administrativa, favorece as finalidades do ordenamento, do mesmo modo que uma organização territorial baseada em entidades funcionalmente integradas, identificadas espacialmente, culturalmente coesas, constitui um ótimo marco para a atuação ordenadora.

Para Veiga (2006), dentre os fatores que explicam essa volta do território ao domínio da ação pública:

1. ele está no centro das estratégias que visam a competitividade e a atratividade econômicas; 2. é nele que pode ser reforçada a coesão social; 3. é o melhor instrumento de modernização das políticas públicas, já que impõe abertura e transversalidade; 4. apesar de nele estarem ancoradas as instituições locais, permanece um domínio de ação de instâncias hierárquicas superiores cujos graus de liberdade são cada vez mais condicionados pelo processo de globalização e pela construção de acordos regionais supranacionais (VEIGA, 2006, p.1).

Segundo o mesmo autor, a ordenação do território como novo requisito exige a superação de ultrapassadas concepções de desenvolvimento, em busca da sustentabilidade ambiental e melhoria da qualidade de vida, concebido como um imperativo global que “chegou para ficar, em virtude da percepção de que a biosfera, em nível global, regional, nacional e local, está submetida a pressões insuportáveis e prejudiciais para o próprio desenvolvimento e as condições de vida” (VEIGA, 2006, p.1).

Nesta discussão, Poletto (2008) indica que o tema do ordenamento territorial inspira a reflexão sobre os limites, a eficácia e a relevância de políticas formuladas e operadas a partir

de objetivos e estratégias especificamente nacionais. Indica que a formulação da PNOT poderia relacionar-se ao processo de reforma do Estado e de reestruturação do território, processo que se fundamenta nas novas funções do território, na reestruturação de suas novas especificidades.

Neste contexto, os projetos nacionais e os de caráter local podem ao mesmo tempo representar fragmentações políticas nos casos de determinadas regionais, onde são geridos os principais projetos de desenvolvimento pelo poder hegemônico do empresariado, mas que podem, contraditoriamente, compor e enriquecer a totalidade. Assinala que macro e micropolíticas não são excludentes, e que ao contrário, se fundam na construção das ricas determinações da totalidade (POLETTTO, 2008).

1.4.3.1 O “ensaio” da construção da PNOT Brasil

Diversos autores reconhecem que poucos são os estudos realizados sobre o ordenamento territorial, tanto no campo teórico quanto aos seus desdobramentos, o que fica evidente na fala de Senra (2010), em material produzido pelo o ILPES/CEPAL, quando ressalta que “apesar de o fenômeno da dimensão territorial estar em evidência nos debates contemporâneos no Brasil, há poucas informações sistematizadas sobre o assunto” (SENRA, 2010, p. 5).

O Brasil ainda não dispõe de um sistema integrado de ordenamento territorial que possibilite uma ação coordenada nos diferentes níveis de governo. O que existe são planos, projetos, leis e instrumentos de intervenção isolados, adotados de forma muitas vezes conflitantes, ora pela União, ora pelos estados ou pelos municípios. Essa diversidade de instrumentos, programas e ações, relacionadas ao ordenamento territorial, acarreta diversos prejuízos para o país, sobretudo em termos da alocação de recursos para o desenvolvimento econômico e social (POLETTTO, 2008).

De acordo com Andrade (2010) em seu estudo sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial no Brasil, é possível observar a opção recente pelas políticas territoriais em nível nacional, que contemplam metodologias contemporâneas de gestão, caracterizada pela descentralização e busca de participação social e articulação entre as diferentes instâncias do governo.

Para o autor, o ordenamento territorial como opção metodológica de gestão territorial surgiu no Brasil na década de 1980, onde anteriormente havia planos desenvolvidos pelo “Estado Desenvolvimentista”, que adotou o modelo de desenvolvimento keynesiano europeu.

Além das ações e políticas consideradas no item histórico que trata do planejamento no Brasil, conforme o próprio texto do documento que trata da formulação de subsídios técnicos para a formulação da PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial (BRASIL, 2006), o debate sobre a necessidade de o governo federal assumir de forma coordenada ações referentes ao ordenamento no território nacional remonta aos anos oitenta com a concepção do Programa Nossa Natureza (um programa desenvolvido pela Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional, subordinada ao Gabinete Militar da Presidência da República), ideia que viria a se tornar preceito em 1988, quando a Carta Magna estabelece, em seu Artigo 21, que “Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 1988).

Segundo o mesmo texto, em 1990, foi criada a SAE - Secretaria e Assuntos Estratégicos e a DOT - Diretoria de Ordenamento Territorial, a ela subordinada, que tinha como atribuições cumprir tal preceito constitucional. Entretanto, a estratégica básica da DOT limitou-se à elaboração de ZEE - Zoneamento Ecológico Econômico nos planos nacional, regional e estadual, que, conforme os autores (BRASIL, 2006) se constituem em um dos principais instrumentos do ordenamento do território. Em 1999, foi extinta a SAE e suas atribuições referentes ao ZEE foram transferidas para o Ministério do Meio Ambiente.

Neste contexto, Gargnin (2007) indica que o planejamento territorial teve sua retomada com a criação do Ministério da Integração Nacional, mais especificamente, com a realização dos estudos dos ENIDs - Eixos Nacionais de Integração de Desenvolvimento. Como exemplos dos avanços efetivos da criação do Ministério da Integração Nacional, aponta o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, bem como a construção da PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Para Costa (2012) o debate em torno do ordenamento territorial ganha força a partir do lançamento deste programa.

Contudo, a coordenação das ações de ordenamento territorial não resultou em clara definição de responsabilidades, onde segundo os autores do documento base para a PNOT (BRASIL, 2006), fora considerado por muitos coincidente com as atribuições do Zoneamento Ecológico-Econômico.

Costa (2012), em consonância com os demais autores citados, ressalta que somente a partir da década de 2000 aparecem os primeiros indícios para a concretização de um plano

nacional, com os estudos que começam a ser feitos para a elaboração da PNOT – Política Nacional de Ordenamento Territorial.

Ao questionar sobre o real surgimento do ordenamento territorial no Brasil, é possível refletir com Sander e Maiorki (2012) quando ressaltam que os estudos apresentados pela comissão, ao elaborar o documento base para a Definição de uma Política Nacional e Ordenamento Territorial – PNOT, reclamam da inexistência de uma política de Ordenamento Territorial no país, o que não se trata de inexistência de políticas públicas setoriais que impactam no território, uma vez que são diversos instrumentos de ordenamento territorial, a destacar:

Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; Sistema Nacional de Unidades de Conservação; Planos Diretores Municipais (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; Programa de Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento; Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico. Além disso, existem outros Instrumentos com Rebatimento Territorial, na forma de Políticas (Política Nacional de Desenvolvimento Regional; Política Nacional de Meio Ambiente; Política de Desenvolvimento Rural Sustentável; Política Nacional de Recursos Hídricos), Planos Macrorregionais e Sub-regionais, Planos Setoriais, Consórcios Públicos Intermunicipais e outros (SANDER; MAIORKI, 2012, p.233).

Ainda que constam da agenda de diversos ministérios e órgãos de governo responsabilidades territoriais concretas, de certa maneira de forma autônoma, como é o caso do Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades e Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASILIA, 2005), somente em 2003, com a Lei 10.683/03 que estabelece atribuições de cada Ministério, o MIN – Ministério da Integração Nacional ficou incumbido de formular e executar políticas nacionais de Defesa Civil, de Irrigação, de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial (as duas últimas vinculadas à SDR - Secretaria de Desenvolvimento Regional). A SDR deu início à formulação da PNOT, procurando dar uma definição operacional e conceitual para sua formulação (POLETTO, 2008).

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 à realização de processo licitatório para a contratação de serviços de consultoria para a realização dos estudos, que são apresentados neste documento (BRASIL, 2006, p. 7).

Tal consultoria se deu em parceria com a ABIPTI - Associação Brasileira das Instituições Tecnológicas e a Universidade de Brasília, por meio do CDS - Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS/UNB), onde foi realizado o projeto “Elaboração de

subsídios técnicos e documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial-PNOT” (BRASIL, 2006).

Nos anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, realizado em 2003, publicado pelo MIN em 2005, já no prefácio ressalta a missão do Ministério da Integração Nacional e de Defesa, indicando que se apresenta a necessidade da formulação de uma PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial, que fosse capaz de diminuir conflitos de interesse e imprimir uma trajetória convergente para o uso harmônico do território em consonância com objetivos do desenvolvimento sustentável, tão almejado pelo país.

Foi realizado um diagnóstico contemplando seis temáticas: principais padrões de uso e ocupação do território nacional; situação das terras em poder do governo federal; logística do território e as corporações; experiências nacionais e internacionais; principais ações e instrumentos setoriais e multisetoriais em vigência no país e com relação ao ordenamento territorial e análises do aparato institucional e jurídico-legal. Tal diagnóstico, como ressalta Andrade (2010) em seus estudos, permitiria identificar a situação atual do território brasileiro em termos sociais, econômicos, ambientais, entre outros.

Sobre este processo, Costa (2012) ressalta que o estudo fora objeto de conflito entre os próprios elaboradores, justamente pela divergência quanto à natureza do ordenamento. Como resultado, Andrade (2010) aponta que em primeiro lugar ficou evidente a forte desarticulação e dispersão da ação do governo na gestão territorial e a necessidade de ações cooperadas e harmônicas como prevê a Constituição de 1988.

Dos grandes problemas identificados, além da concentração populacional em regiões costeiras; fortes contrastes socioeconômicos entre as regiões, bem como das atividades econômicas e distribuição desigual do transporte; conflitos com relação à posse e controle do território, evidenciou-se que o Brasil contava com um território dominado por grandes empresas que seguem excluindo os territórios de grupos sociais menos poderosos. Conseqüentemente, a constatação com relação ao diagnóstico ambiental evidencia um modelo de uso e ocupação ambientalmente insustentável.

A partir da constatação dessa realidade, a proposta de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial buscou seguir os princípios de soberania nacional e integridade territorial; inclusão social e cidadania; reconhecimento da diversidade sociocultural e ambiental; proteção da natureza e uso e ocupação sustentável do território (ANDRADE, 2010).

Abreu Sá (2005), ao analisar as diretrizes do documento, indica que há uma preocupação para que se rompam princípios centralizadores que caracterizam o planejamento tecnocrático do Estado em décadas anteriores.

A autora reconhece que o documento proposto como base para a formulação da PNOT assume que o ordenamento territorial é uma questão política associada à mudança de natureza do Estado, e que tais mudanças estão sendo profundas e constituem um desafio conceitual na medida em que se está ciente da nova relação Estado-território, uma vez que as noções de espaço e tempo se alteraram e, com elas, novos paradigmas devem ser considerados.

Ressalta-se também a ênfase dada em alguns textos que discutem a problemática da desigualdade territorial regional, que partem da constatação de que existe um desequilíbrio regional no Brasil agravado por políticas de desenvolvimento implementadas anteriormente ou pela falta de continuidade de políticas, mas, que políticas recentes e a atuação do Estado voltam-se nas últimas décadas para a percepção das capacidades e potencialidades locais (OLIVIERA et al., 2009).

Poletto (2008) aponta que o processo político da reforma do Estado poderia se constituir num marco referencial a ser considerado para o início da construção da PNOT. Indica que deve-se reconhecer a flexibilização do Estado, novos usos políticos do território e novas formas e conteúdos territoriais. Na discussão, insere as definições de Figueiredo (2005 apud POLETTO, 2008), quando afirma que o principal objetivo da PNOT é justamente a implementação de um planejamento territorial que vise a redução das desigualdades regionais, o fortalecimento da coesão territorial, através do uso racional dos recursos e potencialidades de cada região, afirmando identidades e fortalecendo a capacidade regional de construir o futuro.

Concordando com tais argumentos, Poletto (2008), ao definir os objetivos da PNOT como um “instrumento de organização do território na busca por um desenvolvimento mais justo, que deve levar em consideração as especificidades de cada lugar, atendendo para os recursos que cada território apresenta”, complementa ressaltando que a utilização dos recursos territoriais não podem ser utilizadas para criar condições favoráveis à reprodução e circulação do capital em detrimento do desenvolvimento social e cultural da população local (POLETTO, 2008, p.17).

Ao analisar a história recente do planejamento territorial no Brasil, Vainer (2007) argumenta que trata-se de uma trajetória continuada, mas não linear, marcada por um processo de desconstituição política e operacional, evidenciada pelo desaparecimento progressivo da questão regional na agenda nacional. Além disso, indica que na segunda

metade do século foram implantados planos e projetos cujo objetivo enunciado fora o ordenamento territorial e a redução das desigualdades regionais, mas que esvaziados de função e sentido, agências e órgãos regionais transformaram-se em nichos de articulação de interesses paroquiais e de reprodução de elites quase sempre decadentes (VAINER, 2007).

Entretanto, Brito (2011) ressalta que, a partir de 2004, a temática da integração nacional voltou a ser o centro das discussões sobre o desenvolvimento regional, com a criação da PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional, criada por decreto presidencial em 2007, que objetivava combater as desigualdades regionais brasileiras e promover a inclusão social e a valorização cultural das populações mais pobres do país e territórios menos favorecidos por outras políticas públicas.

De acordo com Ruckert (2005), a formulação e implantação de uma possível Política Nacional de Ordenamento territorial, associada ao processo de reforma de Estado compõem tendências de longa duração que para, o estudioso, se deve ao fato de que os cenários político-econômico-sociais nacionais hoje são mais densos e complexos do que no período de implantação do Estado Desenvolvimentista, a ressaltar os anos 30, quando o país era basicamente rural-oligárquico e recém iniciava uma experiência e que alcançaria somente na década de 60 um mercado solidamente protegido, cenário este afetado por projetos que se tornaram hegemônicos por determinados períodos até o momento como resultado da globalização. Este contexto, para o autor, apesar do período de redemocratização, ainda sofre reflexos dos períodos de totalitarismo que assolaram gerações e inteligências. Entretanto, a redemocratização prenuncia que os atores civis das comunidades locais e regionais saberão, aos poucos, desenvolver experiências associativas comunitárias nas quais o poder do Estado será respeitado enquanto ordenador jurídico político, e não mais como simples interventor dos destinos da vida cotidiana das populações.

Assim é, pois, segundo Ruckert (2005), a valorização do local não seria somente mais uma novidade dos órgãos de financiamento internacional, a considerar que existem no Brasil experiências legitimadas de associativismo e construção de identidade cultural e política a partir de movimentos sociais desde a década de 50.

Um dos aspectos que vai ao encontro da discussão proposta pelo autor é o planejamento das áreas metropolitanas que, de acordo com Clementino (2008), tem sido objeto recente de preocupação dos governos em todos os níveis, a ressaltar a criação do Ministério das Cidades, que revela uma iniciativa com base na visão de que a crise urbana dos anos 80 e 90 tem sido agravada pela herança de desigualdade social nas cidades e tem alimentado o debate sobre o modelo de cidade que queremos.

No contexto atual é inquestionável, segundo Etges e Degrandi (2012), que o Brasil tem buscado aprimorar seus instrumentos de planejamento governamental, a ressaltar a elaboração de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial e uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, aliada também à criação de vários instrumentos e mecanismos complementares a esse processo, onde cabe aos estados cumprir sua tarefa como parte integrante do processo, o que levou vários deles a criar e estruturar políticas similares para promover seu planejamento espacial e governamental a partir de 2007. E, justamente por se tratar de experiências recentes, muitos resultados ainda são preliminares e demandam tempo maior de maturação para que possa ser feita uma avaliação mais precisa.

Ressalte-se que, como bem afirma Ruckert (2007), a Política Nacional de Ordenamento Territorial é uma política contemporânea em construção, onde a temática ainda não foi amplamente debatida como pressupõe o processo da elaboração do Plano, estando ainda restrita a estudos acadêmicos, o que é positivo, mas ainda está aquém do esperado considerando a amplitude e abrangência da temática.

Ao contrário do que se poderia imaginar de que a ausência de tal política fosse algo a fazer-se notar, o que tem-se percebido é que, com exceção de alguns seminários regionais de divulgação da proposta governamental (em Goiânia, Recife, Belém e Florianópolis) e um seminário nacional no Congresso Nacional em novembro de 2006, a questão é fortemente desconhecida no país (RUCKERT, 2007, p. 14)

Complementa, problematizando o fato de que inexistem trabalhos efetivos de articulação entre os grupos de trabalho que desenvolvem a proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional no próprio âmbito do governo federal. Certamente, tal desarticulação se revela um obstáculo à implementação dessas políticas de forma combinada, uma vez que ambas são reconhecidamente interdependentes (RUKERT, 2007).

O autor indica que, mesmo considerando os esforços dispendidos até o momento, não há um debate nacional instaurado sobre a proposta da PNOT no Brasil. Segundo o especialista, aparentemente a proposta ainda está restrita aos debates acadêmicos; assim sendo, reconhece que o Brasil encontra-se em defasagem flagrante mesmo quando comparável a experiências na América do Sul. Desta maneira, o processo de construção da PNOT encontra-se “não só em atraso, mas em descompasso com os principais debates das políticas territoriais contemporâneas no cenário internacional” (RUKERT, 2007, p.14).

Neste sentido, sobre a existência de estudos recentes sobre a política, após uma longa busca sobre a continuidade de ações relativas à uma Política Nacional de Ordenamento

territorial, constata-se que não existem documentos disponíveis que permitam identificar a continuidade do trabalho iniciado pelo Ministério da Integração.

No site do Ministério da Integração Nacional, no item que trata do Desenvolvimento Regional, dentro das publicações do Ministério, além do documento “Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (Versão preliminar) datado de 2006, o livro “Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial”, de 2005, traz algumas considerações relevantes para a temática, que será discutido nas análises; mas vale adiantar que o documento fora publicado há dez anos (MIN, 2015). Este aspecto também pode ser constatado a partir das datas dos materiais utilizados neste trabalho, principalmente que os tecem análises sobre a política brasileira de ordenamento territorial.

2 ANÁLISES E RESULTADOS

2.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A fase analítica se caracteriza como qualitativa e se utiliza da abordagem de Bardin (2009) para análise de conteúdo. Foi orientada a partir de procedimentos metodológicos concretos apontados por Flick (2009), que aponta três técnicas centrais: resumo do material em nível maior de abstração; análise explicativa do conteúdo, envolvendo o material do contexto na análise; e por último a análise estruturada, que busca tipos ou estruturas formais, responsável pela tipificação e delimitação dos critérios utilizados para analisar o conteúdo.

A análise de conteúdo desenvolveu-se em três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados, interpretação e inferência. A partir destas etapas definidas por Bardin (2009) foi feita a seleção de critérios.

Considerando o objetivo central de analisar os subsídios técnicos para a formulação de uma política nacional a partir do enfoque do ordenamento territorial, buscou-se na literatura aspectos centrais sobre a definição de ordenamento territorial⁴ que possibilitassem identificar em que implica o ordenamento territorial a partir da literatura e a partir do documento base para a PNOT.

A partir da identificação dos aspectos centrais relativos ao ordenamento territorial e discussão a respeito do retorno do território no centro da gestão de políticas públicas, e de como o ordenamento territorial entende a relação entre o homem e o território, foi feita uma busca no texto do documento base para a PNOT para identificar aspectos que indicassem a consideração de problemáticas levantadas, principalmente no que diz respeito a ordenação da ocupação humana no seu aspecto holístico.

Para esta etapa foram listados termos relacionados à ênfase do ordenamento do território identificada no item que trata do conceito, na tentativa de identificar o compromisso explícito ou não do material com relação à intenção de ordenar o território.

Os termos foram inicialmente identificados, contados, e, partindo da ideia de que a simples contagem dos termos no documento não garante que trata-se do posicionamento com relação a tais matérias, foi realizada uma análise do contexto onde os termos foram utilizados.

Para levantar aspectos analíticos sobre o planejamento em âmbito nacional, buscou-se, na sequência, identificar planos, objetivos, legados, considerações e críticas para cada período histórico do caso brasileiro, e a partir disto identificar aspectos que podem comprometer a

execução de políticas em âmbito nacional, bem como aspectos considerados positivos para o sucesso de tais ações. Buscou-se também identificar se o documento analisado considera o histórico do planejamento no Brasil e questões relacionadas ao contexto atual.

Ressalta-se que, para trabalhar as concepções e conceitos, alguns aspectos do tema foram delimitados previamente e outros foram definidos a partir do estudo e análise dos dados coletados, como é o caso de aspectos relacionados ao federalismo brasileiro e questões relativas ao planejamento, elaboração e conteúdo de planos. Assim como ressaltam Manzotti e Gewandsznajder (1999),

“Já vimos que a adoção de um quadro teórico a priori não é consensualmente aceita por pesquisadores qualitativos. Os construtivistas preferem que a teorização emergja da análise dos dados (a “teoria fundamentada”), embora reconheçam a dificuldade inerente a essa proposta. Neste caso, é evidente que o quadro teórico não pode ser antecipado no projeto, mas é recomendável que explicita e justifique a posição adotada” (MANZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1999, p. 158).

A partir das análises realizadas dos primeiros itens, identificou-se a pertinência de observar aspectos relativos ao federalismo brasileiro para os propósitos do ordenamento territorial e planejamento nacional, bem como buscar identificar se o documento base para a PNOT contempla discussões sobre o federalismo que contém características cruciais relacionadas a intenção de harmonizar políticas entre as diferentes instâncias da federação.

Além disso, considerando que trata-se da análise de um documento base para a formulação da política nacional de ordenamento territorial, considerações sobre os objetivos do Estado e a materialização destes em forma de planos, trouxe o interesse de observar e considerar indicações sobre planejamento e planos.

Para nortear a identificação destes critérios de análise, questionamentos que surgiram das análises iniciais do trabalho subsidiaram a formulação de perguntas a serem respondidas para dar conta de avaliar a congruência entre o documento “Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial”, no que diz respeito às seguintes questões:

Questionamentos sobre os objetivos do Estado e interesse dos atores envolvidos; participação social; definição da situação atual e modelo desejado; indicação de prioridades e hierarquias; apresentação de problemáticas a serem superadas e sua relação com a situação atual e modelo desejado; diretrizes, estratégias, instrumentos, programação e planejamento das ações; ações relacionadas com o desenvolvimento equilibrado; capacidade técnica de gestão e compartilhamento de informações; propostas de lei, mecanismos legais e regulação das ações; fontes de financiamento e incentivo, bem como etapas de avaliação, realimentação, metodologias e definição de competências.

A partir da análise das respostas de tais questionamentos foi elaborado um quadro indicando as variáveis e categorias centrais, onde foram apresentados critérios para sua avaliação, indicando a situação atual do documento analisado e o modelo desejado.

A análise deste quadro subsidiou o teste da hipótese central do trabalho, onde supõe-se inicialmente que o documento apresentado contempla discussões centrais do ordenamento territorial, mas ainda não rompe com uma tendência de centralizar ações em questões econômicas e não apresenta compromissos efetivos com os objetivos a que se propõe; hipótese que, a partir da proposta de análise realizada neste estudo, apresenta indícios de ser verdadeira.

2.2 ANÁLISE A PARTIR DO CONCEITO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

2.2.1 Definição de ordenamento territorial

A partir da literatura exposta, foi possível identificar aspectos centrais sobre como definir o ordenamento territorial, bem como os objetivos, aspectos relativos a implementação da política, justificativas e problemáticas, como explicitado no quadro 5 e 6.

Quadro 5 - Quadro síntese - Definição de ordenamento territorial

Definição de ordenamento territorial apontado na literatura: natureza, características, objetivos	
Natureza	Arte de adequar a ocupação e a produção de riqueza; caminho; conjunto de ações político-administrativas; disciplina científica; estratégia de desenvolvimento; estudo interdisciplinar; instrumento; instrumento de articulação intersetorial; meio ao serviço de objetivos gerais; melhor repartição dos homens em função de recursos naturais e atividades econômicas; método ou busca; política ou conjunto de políticas; processo integral; processo planejado; técnica administrativa; transformação ótima do espaço regional e da distribuição desta transformação e da população total; regulação e promoção dos assentamentos humanos, atividade econômicas e sociais da população.
Justificativas	Elemento capaz de integrar as dimensões setoriais, uma vez que tem como base a arena onde as políticas se concretizam, o território; ênfase dada a particularidade e funcionalidade do ordenamento territorial, uma vez que agrega conceitos diversos e a necessidade de ordenar melhor o território com intuito de diminuir equilíbrios; impõe a transversalidade; natureza global e abrangente; necessidade de trabalhar a questão regional, e o foco do ordenamento territorial como solução uma vez que considera o espaço vivido, o concreto, sua territorialidade; redefine o paradigma do crescimento sem propósito humano e o rol que deve cumprir o Estado e a sociedade; reforça a coesão social; relacionado ao problema das desigualdades sociais em geral; rompe com uma concepção de espaços restritos de interesses privados e objetivos particulares dos agentes de sua produção (território); território como centro das estratégias econômicas.
Características	Caráter ativo; caráter horizontal que condiciona a planificação setorial, o urbanismo e a planificação econômica; condiciona o planejamento setorial; condiciona outras

	<p>funções públicas também horizontais; deve apoiar-se em instrumentos jurídicos; deve ser pensado no âmbito de políticas nacionais; especificar os meios e linhas de ação apropriadas para alcançar os objetivos e prioridades do desenvolvimento; está a serviço da gestão ambiental e do desenvolvimento; função pública; fim último: elevar o nível de vida da população; imperativo de situá-lo na escala nacional; implica vontade e ação pública, especialmente aqueles que atribuímos um sentido estruturante ou maior significado a respeito das necessidades e condições de vida de quem os habita; plano concatenado de ações em todos os níveis; processo complexo; procura consecução de uma estrutura adequada para o desenvolvimento eficaz e equitativo da política setorial; procura superar a parcialidade da política setorial; política a longo prazo; política de Estado; política típica do estado de bem-estar social; relaciona-se ao processo de reforma do Estado e de reestruturação do território; se concretiza nos âmbitos nacional, provincial, municipal e urbano; transcende o caráter de apêndice ou complemento de políticas de desenvolvimento econômico para converter-se em novo enfoque, um novo estilo de planejamento, um novo sistema de valores e, de certa maneira, uma utopia em que a visão setorial e economicista do desenvolvimento, ceda seu lugar a uma visão integral, humanista e prospectiva, na qual as políticas econômicas incorporem os valores de sustentabilidade ambiental, equilíbrio regional e bem-estar social.</p>
Objetivos	<p>Atender os anseios da população; bem-estar; compatibilizar políticas e seus rebatimentos no espaço, evitando conflitos de objetivos e contraposições de diretrizes no uso de recursos e dos lugares; condições de vida melhores; controlar fluxos; controlar o crescimento espontâneo das atividades humanas; controlar os desequilíbrios; criar as condições ótimas de valorização da terra e dos marcos menor adaptados de desenvolvimento humano dos habitantes; desenvolvimento; desenvolvimento equilibrado das regiões, organização fiscal do espaço; desenvolvimento humano ecologicamente sustentável; desenvolvimento inclusivo; desenvolvimento integral; desenvolvimento socialmente justo; desenvolvimento sustentável; distribuição geográfica da população e suas atividades de acordo com a integridade e potencialidade dos recursos naturais; evitar os problemas e desequilíbrios criados pelo livre funcionamento dos mercados; harmonia com tradições históricas e culturais; harmonia entre o maior bem-estar da população; induzir a construção de cenários desejados do ponto de vista ambiental, social e espacial; integrar o planejamento socioeconômico com o planejamento físico; justiça sócio espacial; melhorar as condições que tem o território para as funções sociais e econômicas; organização coerente das atividades do espaço; orientar e regular os assentamentos, atividades produtivas, infraestruturas e equipamentos coletivos; orientar e regular infraestruturas; orientar o desenvolvimento do território; otimização da exploração e usos dos recursos naturais; melhorar a qualidade ambiental; melhorar as condições de vida e trabalho; prever os efeitos que provocam as atividades socioeconômicas; promover padrões estáveis de ocupação e aproveitamento do uso do espaço; proteção do meio ambiente; qualidade de vida; qualidade de vida dos diferentes ambientes territoriais; reorganizar o uso, ocupação e transformação do território com fim de seu ótimo aproveitamento; valorização do meio ambiente.</p>

Fonte: a autora a partir da sistematização de conteúdo em Gaspar (1995); Aguilar; Bolívia; CEMAT; CEPAL; Colômbia; Costa Rica; Cuba; Estaba; Grenier; Hildebrand; Leeuwen; Mendez; Orea; Pujadas y Font; SEDESOL; Venezuela; Zoido (1998 apud CABEZA, 2002); Ruckert (2005); Cabeza (2008); Poletto (2008); Peña (2010); Brito (2011); Albuquerque (2013).

Ressalta-se que o quadro que era para ser sintético sobre a definição, corresponde com a caracterização feita pela literatura especializada quando indica que trata-se de um conceito polissêmico, uma vez que diversos e numerosos são os termos indicados para definir ordenamento territorial.

Entretanto, a partir de uma análise e comparação destes termos, identificando os que tratam de ações e execuções, cabe uma proposta de síntese sobre a natureza do ordenamento territorial:

- Conjunto interdisciplinar de ações que visam articular e adequar a ocupação do território e produção da riqueza com o objetivo de regular os assentamentos humanos visando a transformação ótima do espaço, melhor repartição dos homens em função de recursos naturais, atividades econômicas e sociais da população.

A partir da literatura foi possível identificar pressupostos, desafios e problemáticas que dizem respeito ao ordenamento territorial, como explicitado no quadro 6.

Quadro 6 - Quadro síntese - pressupostos e problemáticas relativas ao conceito de ordenamento territorial.

Definição de ordenamento territorial apontado na literatura: O que pressupõe, desafios e problemáticas	
Pressupõe	Ações multinível estruturadas; articulação de objetivos econômicos, sociais, ambientais e administrativos com o território; capacidade de legislar para definir objetivos e principais instrumentos; concerne o estabelecimento de cenários de uso e ocupação do território a ser alcançado em um horizonte de tempo determinado; conhecer os agentes públicos e privados que atuam no território, seus interesses e práticas de ocupação; consensos, que sejam construídos coletivamente, a partir de um processo de participação social que permita discutir a ordem desejada; considere as expectativas e aspirações da população; considerar a diversidade cultural e estratificada; considerar a diversidade dos territórios; considere os objetivos do desenvolvimento; coordenação com vários níveis territoriais de acordo com um princípio de complementariedade; critérios para hierarquizar as preferências e eleger alternativas mais apropriadas; critérios sobre os usos mais apropriados em termos e desenvolvimento econômico, ambiental e social; de acordo com potencialidades e limitações do território; definir um modelo futuro a que se deseja perseguir/ ordem desejada; descentralização territorial; desenvolvimento econômico local promovido “de baixo”; eleição de usos alternativos do solo; envolvimento dos grupos sociais; estratégias de uso, ocupação e manejo do território e do desenvolvimento territorial; formulação de diretrizes para a planificação setorial; formulação de diretrizes para o planejamento urbano; financiamento de atividades; gestão responsável dos recursos; implementação de planos territoriais ou setoriais; incentivo a coalizão de atores locais; lei de ordenamento territorial; multiescalaridade; não pode ignorar a sinergia social existente; normas orientadas a prevenir problemas ou disfunções futuras; olhar integralmente para constar a realidade dos territórios em suas dimensões socialmente construídas; participação social; poder das entidades territoriais locais para atuar sobre o desenvolvimento, aproveitando as capacidades locais, gerando condições de competitividade territorial, propiciando um caráter democrático sobre a gestão do território; poder público suficiente para impulsar as alternativas escolhidas; redistribuição da população e atividades econômicas em todo o território; regulações amparadas em leis; respeitar os direitos sociais, ambientais e econômicos dos cidadãos; sistemas de informação geográfica; sujeito aos procedimentos técnicos, pré-diagnóstico, diagnóstico territorial, formulação de objetivos e cenários a alcançar em distintos horizontes de tempo, elaboração de estratégias e determinação das ações a realizar; uso sustentável dos recursos naturais, correspondência com padrões adequados de distribuição de assentamento e atividades econômicas; utilização racional do território; visão holística, contemplando, não só o solo, a morfologia e a dinâmica urbana, mas também as condições econômicas que as potencializam ou limitam, os agentes de poder e os condicionantes ambientais que influem na qualidade de vida da população; zoneamento do território segundo problemáticas específicas.

Desafios e problemáticas	Ausência de leis específicas reguladoras das ações de ordenamento; ausência de política nacional; ausência de uma cultura de trabalho coordenado, interdisciplinar e aberto, que facilite o intercâmbio de informações entre os distintos setores de um mesmo organismo e entre organismos que participam da gestão; ausência de unidade de critérios na concepção e escopo da política de ordenamento territorial; conflitos entre o interesse privado e coletivo; conspirações entre atores políticos do governo e atores econômicos poderosos; contexto do modelo de desenvolvimento que imperava (historicamente); contradição na lógica espacial da economia de mercado; cumprimento incompleto dos âmbitos territoriais; débil organização institucional e visão prospectiva limitada; desarticulação de políticas setoriais; endividamento dos países; falta de clareza sobre mecanismos de articulação; falta de marco legal que regule, com visão integral, a planificação do território; falta de participação cidadã devido a descrença frente ao processo e ao temor de envolver-se; fraca visão prospectiva de políticas de ordenamento territorial; inexistência de uma organização institucional adequada para a gestão do ordenamento territorial; lógica perversa da economia de mercado; ministérios não chegam a um acordo sobre o futuro do território; não há um acordo coletivo em nível nacional; participação social limitada; pobre domínio de metodologias de consenso e resolução de conflito em processos de negociação, que permitam evitar, por exemplo, que atores poderosos imponham seus interesses individuais acima dos interesses coletivos; políticas de desenvolvimento territorial não estão orientadas para as questões de igualdade, onde a principal finalidade não é atuar na esfera da redistribuição do produzido; políticas territoriais em escala nacional tendem à fragmentação; prática complementar à da planificação setorial; território concebido como âmbito jurisdicional dos distintos níveis da gestão pública, tratado como espaço neutro.
--------------------------	--

Fonte: a autora a partir da sistematização de conteúdo em Gaspar (1995); Aguilar; Bolívia; CEMAT; CEPAL; Colômbia; Costa Rica; Cuba; Estaba; Grenier; Hildebrand; Leeuwen; Mendez; Orea; Pujadas y Font; SEDESOL; Venezuela; Zoido (1998 apud CABEZA, 2002); Ruckert (2005); Cabeza (2008); Poletto (2008); Peña (2010); Brito (2011); Albuquerque (2013).

Trata-se, portanto, de um conceito polissêmico, ainda não definido, mas que remete aos processos, instrumentos, ações, metodologias (e sinônimos), que de maneira imperativa e indicativa objetivem a reorganização do território conciliando o desenvolvimento social, ambiental e econômico sustentável, considerando os diferentes atores interessados no processo, principalmente a população e o interesse local, uma vez que a lógica do mercado tem se mostrado historicamente fator de indução de transformações e que o desenvolvimento do território parte da potencialização e consideração das diversidades tanto culturais, quanto produtivas e sociais.

Para tanto, é apontado como uma política que deve ser nacional, justamente pela força política e instrumentos de que necessita para conciliar objetivos e interesses no território; que deve contar com um aparato institucional, administrativo, legal e financeiro bem estruturado que seja capaz de gerir, de maneira coordenada a amplitude e profundidade das ações requeridas.

Além disso, aponta a necessidade do conhecimento profundo da realidade do território e da definição da ordem desejada e vontade política para identificar e enfrentar problemáticas, o que pressupõe estudos altamente qualificados, que contem com a participação ativa de todos os atores da sociedade em seu processo.

De certa maneira se apresenta como utópico, uma vez que objetiva conciliar os interesses coletivos, sociais, com os econômicos e ambientais. Uma equação que ainda parece de difícil conciliação, principalmente considerando que objetiva a justiça social, o desenvolvimento integral, e que para tanto deve enfrentar os embates e interesses do capital.

Entretanto, como bem aponta Cabeza (2002), este desenvolvimento objetivado parece ser a única saída, uma vez que a lógica do mercado além de não solucionar os problemas existentes, acaba agravando problemáticas sociais e ambientais.

Trata-se, portanto, de uma política nacional que deve, em última instância, enfrentar esta lógica instaurada que tem o desenvolvimento econômico como central, onde os aspectos mais humanos e essenciais para a manutenção da vida são relegados a um segundo plano.

2.2.2 A definição de ordenamento territorial no documento base para a PNOT

O conceito de ordenamento territorial é discutido desde a introdução e aprofundado no item intitulado “Marco conceitual”, além do item “Princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos da PNOT” que discute aspectos legais, apontamentos centrais e apresenta mais uma vez a definição do conceito, como ressaltado nos recortes selecionados e explicitados no quadro 7.

Quadro 7 – Definição de ordenamento territorial presente no documento base para a PNOT

Definição de Ordenamento Territorial no documento base para a PNOT
<p>- Indica que o ordenamento (ou reordenamento) do território emerge como uma estratégia possível do Estado para compatibilizar interesses de diferentes agentes na estruturação do espaço.</p> <p><u>No item marco conceitual define:</u></p> <p>- Ordenamento Territorial como uma questão política associada à mudança de natureza do Estado e do território, e da relação do Estado com seu território.</p> <p>- Indica um desafio conceitual, associado à questão política da nova relação Estado-território, unidade indissociável até recentemente, mas rompida por novas forças no contexto da globalização.</p> <p>- Indica como principais sujeitos territoriais: O Estado, a sociedade civil e os agentes privados. E ressalta o Estado como principal ator territorial.</p> <p>- Indica que o conceito do Território tem várias raízes, e que para o documento considerou-se que a medida que se construíram e consolidaram os Estados-Nação, o território passou a ser identificado com o espaço do Estado-Nação.</p> <p>- Do ponto de vista jurídico, o território é indicado como a extensão ou a base geográfica do Estado.</p> <p>- Inclui a visão histórica que permite considerar o território como a materialidade sobre a qual se assenta uma sociedade e as transformações que advém das relações que entre eles se estabelece, apontando o conceito de “território usado” (SANTOS E SILVEIRA, 2001 apud BRASIL, 2006). Reconhece que trata-se de um processo socialmente construído, supondo que o território consubstancia o “sentimento de consciência e sua apropriação” (BRUNET, ROBERT E THÉRY, 1992 apud PNOT, 2006).</p> <p>- O documento cita que no novo contexto mundial vem se alterando o conceito de território, e que adota-se a definição de Raffestin (1980); Sack (1993) e Becker (1988):</p> <p>“Território é o espaço da prática. Por um lado, é produto da prática espacial: inclui a apropriação efetiva ou simbólica de um espaço, implica na noção de limite –</p>

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” (BRASIL, 2006).

- Indica que configuração territorial é produto e produtora de novas configurações e que a materialização desse processo se dá no bojo da articulação entre as estratégias concorrenciais das grandes empresas e a ação do Estado nos três níveis de governo, além dos processos oriundos da sociedade civil.
- Aponta que o conceito reconhece a multidimensionalidade do poder em todas as escalas geográficas, inclusive as supranacionais.
- Ressalta que 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.
- Aponta como “gestão do território” o conceito de Becker (1991 apud BRASIL, 2006), que merge do reconhecimento das limitações do planejamento centralizado e técnico enquanto instrumento de ordenamento do território. Ultrapassando um viés meramente administrativo e diante das articulações progressivas entre o público e o privado; portanto, a gestão do território corresponde, para o autor, à prática das relações de poder necessárias para dirigir, no tempo e no espaço, a coerência das múltiplas finalidades, decisões e ações.
- Diferencia o conceito de desenvolvimento regional, planejamento territorial e ordenamento territorial, onde: Planejamento Territorial é um conjunto de ações; planejamento territorial, um conjunto de diretrizes, políticas e ações programadas, e o ordenamento territorial, é um conceito em construção, em grande parte por depender de objetivos diferenciados dos Estados-Nação.
- Dentre as abordagens citadas tem-se: 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.
- Seleciona e indica a referência mais indicada, como a Carta Europeia de Ordenação do Território (CEOT/CEMAT, 1983), que o define como “a expressão espacial da harmonização de políticas econômica, social, cultural e também ambiental, micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política pública com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço, segundo uma diretriz”.
- Indica dois elementos para as propostas válidas para o Brasil: articulação da organização física do espaço com o desenvolvimento regional, sobretudo para evitar o risco de acentuação das desigualdades; articulação/harmonização institucional, das políticas públicas e das instâncias decisórias.
- Enfatiza diferenças entre o ordenamento territorial visando a União Europeia e o Brasil, uma vez que a lógica do ordenamento na Europa é construir um espaço transnacional, enquanto no Brasil, a lógica visa resgatar o papel do Estado. Entretanto, indica lições úteis quanto aos problemas e meios utilizados para integração espacial:
 - 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 infraestrutura 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 inter-regional, 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 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.

- Sugere 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.

- No item “Princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos da PNOT”, retoma a discussão sobre o termo “Ordenação do Território” no que diz respeito aos seus aspectos legais previstos na Constituição, o papel do Ministério da Integração, e o entendimento de que com a sociedade democrática não caberia mais decisões centralizadas.

- Reconhece novamente que o território brasileiro é produto de relações econômicas, sociais, culturais, simbólicas, que expressam as expectativas da sociedade. Indicando que propor um mecanismo de gestão desta produção do território implica em sistematizar de forma sustentável as múltiplas finalidades, decisões e ações que incidem sobre sua dinâmica.

- Quanto à gestão do território nacional, indica que pressupõe os três níveis de ação, nacional, regional e local. Ressaltando que os três níveis se retroalimentam, fazendo com que se rompam pressupostos centralizadores que caracterizam o planejamento tecnocrático do Estado brasileiro em décadas anteriores.

- Retoma o conceito de Território definido para a proposta, indicando que ele se identifica como o espaço do Estado-Nação, tendo presente ainda a existência de espaços virtuais que estruturam redes de comunicação.

- Indica a necessidade de uma visão estratégica do território nacional, para a articulação política e objetivar metas com relação à desigualdade social e de retomada do crescimento.

- Indica que ao nível regional e local é prioritária a participação da população e do saber local na formulação e execução de estratégias.

- Propõe uma vez mais a definição de Ordenamento Territorial como: **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.**

Fonte: sistematização da autora, com base nos dados apresentados em Brasil (2006).

2.2.3 Em que implica o ordenamento territorial para o documento

O documento base para a formulação da PNOT indica que o ordenamento territorial impõe uma ordem espacial que rompe com uma concepção de espaços restritos e interesses privados e objetivos particulares de agentes em sua produção, questão relacionada à mudança da natureza do Estado e da relação entre o Estado com seu território.

Indica que não basta a formulação de uma política nacional de ordenamento territorial, sendo fundamental garantir a montagem de um sistema e governança territorial (legislação e

arranjos institucionais) e o estabelecimento de um processo continuado de monitoramento e planejamento territorial, como política de governo e instrumento de governabilidade.

O diferencial se apresenta na própria definição de ordenamento territorial, como regulação de tendências, na pretensão de ser mais abrangente e holístico possível, considerando o máximo de fatores relacionados ao território, principalmente o reconhecimento de que as transformações resultam das relações sociais que implicam relações de poder, e que é importante considerar a relação do homem com o território na sua dimensão humana, que pressupõe sentimentos relacionados ao uso e a apropriação.

Ultrapassando, portanto, uma visão tecnicista, administrativa e econômica, ao orientar o ordenamento desejado, identificar e enfrentar problemáticas que refletem no desenvolvimento social, econômico e ambiental, o que implica na mediação de conflito entre as relações de poder, na articulação física do espaço e das instituições, políticas e instâncias decisórias.

Diferencia o conceito de desenvolvimento regional, planejamento territorial e ordenamento territorial, onde o primeiro se refere “ao 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; planejamento territorial, definido como um conjunto de diretrizes para alcançar um ordenamento e dinâmica espacial desejados; e que o ordenamento territorial não possui conceito definido, que depende dos objetivos do Estado-Nação.

Ao discutir a questão, indica que o ordenamento territorial está relacionado com a transformação ótima do espaço, a partir da utilização de técnicas de administração com preponderância da articulação entre as instâncias, mas que, assim como o desenvolvimento regional mantém um viés regional, onde a abordagem central está relacionada com a articulação da organização física do espaço e a articulação, harmonização institucional. Trata-se, portanto, da organização dos elementos de um conjunto de acordo com uma ordem conveniente, segundo certas relações, para obter fins desejados.

Indica que, mesmo que o governo federal tenha assumido de forma coordenada ações referentes ao ordenamento territorial, a Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE e, a Diretoria de Ordenamento Territorial – DOT, criada em 1990, que tinha como atribuições cumprir preceitos da Constituição de 1988, se limitou à elaboração de zoneamentos ecológicos – ZEE nos planos nacional, regional e estadual. Ainda que se trata dos principais instrumentos do ordenamento território, a coordenação das ações não resultou em clara definição de responsabilidades, onde, segundo os autores da PNOT (BRASIL, 2006), fora

considerado por muitos como coincidente com as atribuições do Zoneamento Ecológico-Econômico.

Reconhece que está em curso a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, e que, embora guarde semelhanças, a articulação e efetivação de uma política nacional de ordenamento territorial é distinta do desenvolvimento regional e do planejamento regional, uma vez que adota como referência uma visão estratégica e integrada em escala nacional.

2.2.4 O “humano” no território a partir do texto base para a PNOT

Com esta questão, indaga-se a respeito da discussão sobre o território vivido e as problemáticas inerentes à vida na cidade, à modernidade e aos conflitos aos quais são submetidas as pessoas, como resultado do modo de vida típico da sociedade atual, que acaba por consolidar uma identidade cada vez mais ligada com a relação homem-mercadoria, aspectos apontados em Carlos (1996), Simmel (2005); Santos e Silveira (2001).

Neste sentido, o questionamento de Rochefort (1998) se insere, uma vez que indaga se vamos optar por deixar as coisas seguirem seu curso e corrigir os efeitos mais desastrosos ou se iremos pensar uma nova forma de agir, pensando no que queremos viver amanhã.

Aponta-se também, como centro da análise, à luz da reflexão de Lefebvre (1999), o fato de tecnocratas em suas ações apenas constatarem, sem questionar, sem considerar aspectos interdisciplinares ao buscar compreender e priorizar o humano, um ser que tem necessidades, que acabam sendo fixadas em função de imperativos econômicos.

Desta maneira, buscou-se no texto aspectos que indicassem a busca da compreensão do espaço urbano e a ocupação humana no seu aspecto holístico, uma vez que lidar com o território significa lidar com a vida, com as relações carregadas de significado, considerando o território como um campo de forças entre o Estado, mercado e sociedade (POLETTI, 2008), enfatizando o papel do Estado, neste contexto, conforme ressalta Carlos (1996), que além de regular, ordenar, também é de mediar conflitos.

Além da análise integral do texto base para a PNOT, foi realizada uma busca por palavras-chave, como consta no quadro 8, onde foram contados o número de vezes em que foram utilizados termos que estivessem relacionados com o diferencial da proposta do ordenamento territorial, ao considerar fatores econômicos, sociais, ambientais e principalmente culturais.

Ainda que a simples contagem da quantidade de vezes que aparecem os temas não reflita o posicionamento do documento, principalmente pelo fato de que alguns termos possuem múltiplos significados, como cultura, que pode designar também o cultivo da terra, etc., esta tarefa foi sucedida pela identificação do contexto onde alguns termos foram utilizados a partir da suposição de que pouco são considerados aspectos mais humanos, culturais, sociais, em detrimento dos econômicos, e a suposição de que pouco se fala de critérios, metodologias específicas e hierarquização de ações.

Dentre os temas pesquisados, os que mais aparecem são: território, 428; desenvolvimento, 346; leis, 303; social, 177; rico 174; econômico, 131; empresa, 88; privado, 86; público, 85; cultura, 84; população, 82; ambiental.

Dentre os termos pesquisados e comparados a partir conjuntos de termos ou suposição de conflitos, ressalta-se:

Que o tipo de desenvolvimento mais citado é o desenvolvimento regional, 47; seguido do desenvolvimento econômico, 24; sustentável, 23; local, 11; rural, 8; urbano, 6; nacional, 4 e por último o social, com 4 citações; o equilibrado, inclusive com uma citação cada e o desenvolvimento integral, que não fora citado.

Ao comparar o termo “econômico” com “social” não há disparidade suposta, uma vez que o econômico foi citado 131 vezes e o social 177 vezes, onde o ambiental foi menos citado do que os outros dois, com 72 citações.

Dentre os mecanismos, as leis foram amplamente citadas, 303 vezes, critérios 47 vezes; técnica, 47 vezes; controle, 49 vezes; padrão e parâmetro, 4 vezes cada. Relacionados a estes, o termo controlar, regular, foi citado 49 vezes; fiscalizar, 2 vezes; reorganizar, 9 vezes; corrigir, apenas 1 vez;

O termo público e privado também mantém uma média: 86 citações para privado e 85 para público, mas, apenas 33 para sociedade civil;

Quanto aos termos que dizem respeito à questão mais cultural, tradicionais, de identidade, relacionada ao sujeito, seria possível afirmar que os seguintes termos foram pouco citados: 0; hábito, 1; tradições, 1; etnia, 1; coletivo, 7; sujeito, 3; indivíduo, 0; ser humano, 1; vida, 1, povo, 19; pessoa, 23; em contrapartida o termo população, foi citado 28 vezes e cultura, 84; termos que podem ser considerados mais abrangentes.

O termo bem-estar foi citado 2 vezes; qualidade de vida, 5 vezes; dignidade, 1 vez; direitos, 6 vezes.

Quanto aos direitos, termo que foi citado apenas 6 vezes, e ao pesquisar por termos relacionados aos direitos sociais, o termo que mais aparece é trabalho, 36 vezes; saúde, 22

vezes; segurança alimentar, 9 vezes; alimentação, 7 vezes; educação, 8 vezes; lazer, 1 vez; maternidade, nenhuma vez; assim como infância, mulher e criança que não foram citados.

Poderia se comparar os termos problema, citado 36 vezes; conflito, 38; corrigir, 1; fiscalizar, 9; reorientar, ordenar ou orientar, 9. Assim como outros presentes no quadro 8, onde alguns serão aprofundados a partir da análise do Apêndice – B.

Quadro 8 - Contagem de termos relacionadas ao ordenamento territorial, citados no documento base para PNOT

Termo		Termo		Termo		Termo	
Desenvolvimento	346	Igualdade	55	Privado	86	Direitos	6
Desenvolvi-mento regional	47	Prioridade	22	Rico (a)	174	Humano	9
Desenvolvimento econômico	24	Hierarquia	13	Empresa	88	Indivíduo/ individualidade	0
Desenvolvimento sustentável	23	Técnica	47	Público	85	Minoria	0
Desenvolvimento local	11	Leis/legal	303	Participação	44	Sobrevivência/ sobreviver	0
Desenvolvimento rural	8	Parâmetro	4	Consulta	7	Segurança alimentar	9
Desenvolvimento urbano	6	Critério	47	Sociedade civil	33	Alimentação	7
Desenvolvimento humano	5	Método/ metodologia	3	Cultura	84	Direitos sociais	0
Desenvolvimento nacional	4	Padrão	4	Tradição/ões / costume	1	Direito social	0
Desenvolvimento social	4	Controle/controlar/ regular	49	Costume	0	Trabalho	36
Desenvolvimento equilibrado	1	Conflito/conflitivo (a)/ contradições/ão	38	Hábito	1	Educação	8
Desenvolvimento inclusivo	1	Harmonia/harmônico	2	Comportamento	2	Saúde	22
Desenvolvimento integral	0	Problemas/ problemáticas	36	População	82	Habitação/ moradia	3
Econômico/ econômica	131	Corrigir	1	Grupo	0	Lazer	1
Social/ sociais	177	Fiscalizar	2	Etnia/etno	1	Maternidade	0
Humano	10	Reorganizar/ ordenar/orientar	9	Coletivo/ coletividade	7	Infância	0
Ambiental	72	Aprovar/ aprovação	3	Pessoa	23	Excluído	0
Meio ambiente	43	Cenário	25	Sujeito	3	Homem/homens	1
Natureza	21	Desigualdade/desigual	61	População	28	Jovem/ juventude	1
Bem-estar	2	Desequilíbrio/desequilibrado	0	Povo	19	Mulher	0
Qualidade de vida	5	Equilíbrio	0	Coletivo/ coletividade	7	Criança	0
Dignidade/digno	1	Igualdade	55	Relações sociais	3	Idoso/ idosa	0
Equidade	6	Justiça	3	Ser vivo	0	Anseio	1
Competitividade	59	Injusto	0	Vida	12	Território	428
Justiça social	1	Pobre/ pobreza	23	Ser humano	1	Território vivido	0

Fonte: a autora a partir da sistematização de dados pesquisados a partir de Brasil (2006).

Buscou-se realizar uma análise mais específica sobre o contexto onde alguns dos termos mencionados são citados: a) homem/ Ser vivo/ vivo/ vida; b) ser humano/ humano/ humana; c) desenvolvimento humano; e) identidade/; f) indivíduo/ sujeito; g) pessoa/ população/ habitantes/ público/ grupo/ povo/ coletivo/ coletividade; h) cultura/ comportamento/ costume/ hábito/ etnia; g) relações sociais; h) digno/ dignidade; i) minoria; j) bem-estar; k) sobrevivência e l) território vivido, como consta no Anexo – B.

Ressalta-se que não há pretensão de identificar no texto este ou aquele termo, e que foram riscados e não contabilizados os termos quando não se tratavam da consideração destes com relação à discussão central deste item; exemplo, no termo “pessoa”, não foi considerado o texto “a formação de pessoal e administração eficaz do domínio fundiário”, por não se tratar da consideração específica do que diz respeito à pessoa, ao indivíduo. Além disso, alguns termos não batem com a contagem inicial, pois como a palavra “cultura” também está presente no termo “agricultura.

No conjunto de temas (a), o termo homem, não foi citado; ser vivo, não citado; vivo, citado 1 vez para nascidos vivos e vida citado 12 vezes, onde 6 se referem à qualidade de vida. Das outras 6 vezes da citação do termo, além de tratar do padrão de vida, indicado no diagnóstico; condições de vida, quando trata do IDH ou quando fala da expectativa de vida da população, da mortalidade e da necessidade de melhoria da qualidade de vida, em uma das citações é possível relacionar com a necessidade de considerar o humano, aspecto central deste tópico. Com relação ao desenvolvimento humano, fora citado apenas 2 vezes quando trata do IDH.

Sobre estes termos, identificou-se numa citação reconhecimento do contexto global, a necessidade de repensar o significado de Estado moderno, colocando como categoria central os princípios da vida; a consideração de que as redes de cidade criam potencialidades e limitam a vida humana.

O termo identidade foi citado 7 vezes no texto, em todas elas se refere à noção procurada, no sentido de que é possível identificar a intenção de considerar a identidade desde as concepções do ordenamento territorial, quando em programas e ações futuras, explicitadas nos seguintes contextos:

Consideração das identidades sociais, quando define o território, e ressalta que o termo contém uma dimensão simbólica; em outro momento, quando é citado Foucault no marco conceitual, que indica que ao discutir o ordenamento territorial deve se considerar às identidades dos sujeitos; no mesmo texto quando relaciona a ideia de poder, poder

repreensivo e controlador, também como produtor de identidades; também considerando o ordenamento como crucial consolidação da identidade da nação; quando considera a identidade cultural em programas específicos; quando indica nas diretrizes que deve-se reconhecer os direitos das populações vulneráveis e valorizar as identidades regionais, o que é repetido nas estratégias socioculturais, quando ressalta que as ações do ordenamento devem ser compatíveis com os direitos das populações (...) valorizando as identidades regionais.

Já o termo indivíduo não foi citado no texto; entretanto, “sujeito” foi utilizado 3 vezes para designar os principais sujeitos territoriais, o Estado, a sociedade civil e os agentes privados e ao considerar a identidade dos sujeitos, já discutido no termo identidade. O termo pessoa, citado 15 vezes, no geral se refere à movimentação de pessoas, a fluxos migratórios e dinâmicas demográficas, a ressaltar quando o termo é designado para retratar que pessoas se dirigem a São Paulo quando buscam mercadorias e serviços de qualidade; quando apresenta que o ordenamento territorial deve repensar as redes de transporte de pessoas; quando fala da importância de capacitar pessoas desempregadas; quando fala da importância da localização de empresas que atraem pessoas.

O termo povo foi utilizado 16 vezes, na maioria das vezes para designar territórios povoados, onde em 3 citações são relativos a grupos, identidade, relacionadas aos povos indígenas. Na mesma análise se insere o termo população, citado 58 vezes, onde apenas 28 não tratavam de questões demográficas. As citações em geral tratam da importância da participação e consulta da população; da necessidade de melhoria na qualidade de vida; à necessidade de acesso igualitário aos serviços indicando a necessidade de definir escalas territoriais mínimas adequadas; centralidade dos serviços de estrutura das cidades; objetivos de políticas que objetivam a redução da vulnerabilidade socioeconômica da população.

As que podem ser identificadas como mais comprometedoras, constam na consideração do impacto da globalização e do *laissez-faire* e a consequência negativa para parcelas da população mundial que não teve acesso ao sustento; na consideração de uma ordem unilateral que serve a interesse de poderosos, onde a grande massa da população passa a ser submetida à desordem.

O termo público, citado 68 vezes, mas apenas 4 vezes no que diz respeito ao público-alvo; para designar o público-alvo de políticas, como a sociedade civil organizada; agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário; quilombolas, indígenas, questões culturais, ambientais, pescadores artesanais, extrativistas, quebradeiras de coco, ribeirinho e populações tradicionais.

O termo grupo foi citado 14 vezes para designar grupos sociais e de interesse, quando discute o conceito de território e reconhece o sentimento de apropriação por parte do grupo que se apossou; quando considera que tal grupo transforma o território; quando indica que os grupos sociais caracterizam o espaço apropriado; quando reconhece as pressões sociais exercidas por grupos sociais; ao indicar que a privatização do capital resultou em maior poder para corporações que tendem a submeter ou excluir os territórios de grupos sociais menos poderosos; ao citar a competitividade e o interesse de grupos privados; quando cita a reivindicação de grupos indígenas, grupos agrários, tradicionais; ao reconhecer nas diretrizes a necessidade e de mediar conflitos e articular interesses dos grupos sociais, privados e públicos.

Constata-se, portanto, a consideração das pressões que sofrem os grupos menos poderosos e a necessidade de considerar o interesse de grupos tradicionais, além do fato de reconhecer a relação entre os grupos e o território apropriado.

Quanto ao termo coletivo/coletividade, citado 9 vezes, três tratam da experiência francesa, e os mais próximos dos objetivos deste item se relacionam com o exemplo francês de reforçar parcerias com as coletividades locais, a redistribuição de atribuições entre as coletividades locais e a multiplicação de atores envolvidos, e, ainda no caso francês, a indicação de hierarquização dos níveis de ação e definição de regras claras para as coletividades locais e a estrutura de gestão territorial; as outras citações, relativas ao caso brasileiro tratam da gestão de bens coletivos, a necessidade de garantir o bom uso dos serviços de importância coletiva para a nação.

Com relação ao termo cultura, nas 20 vezes em que o termo é citado sem se relacionar com o cultivo de alimentos ou ao nome de políticas ou ao Ministério, ressalta-se o reconhecimento de as mudanças culturais, juntamente com a globalização, avanços tecnológicos, reestruturação produtiva, presença de atores privados e da sociedade civil, como agentes de transformação social; ao reconhecer o ordenamento como a harmonização de políticas econômica, social, cultural e ambiental, micro e macro regionais; na necessidade de proteção de patrimônio cultural e histórico; quando indica a busca de serviços culturais ocasionando fluxos de pessoas para cidades com mais estrutura; a indicação da necessidade de valorizar a diversidade cultural; a consideração de que a própria cultura é atividade de peso econômico cada vez maior.

Ressaltam-se os seguintes contextos, onde o termo fora citado: ao tratar do padrão de tendências do uso do solo reconhece o fato de que não foram consideradas características socioculturais, econômicas e ambientais nas diferentes áreas do país, fator este que seria

relevante de ser considerado, e possivelmente, por este fato foi reconhecido pelos autores que o diagnóstico desta situação apenas contou com dados quantitativos, e que faltaram dados qualitativos; reconhece também o choque cultural causado pela implementação de grandes indústrias, como é o caso da Petrobras em Macaé; além disso, em programas específicos é apontada a necessidade de respeitar as especificidades regionais, culturais e a autonomia do ser humano.

Os termos comportamento, costume, hábito, relações sociais, que poderiam ser incluídos nas discussões sobre cultura, não necessariamente deveriam ter sido mencionados, uma vez que tratam de características mais específicas, também foram analisados.

O termo comportamento foi citado 2 vezes para designar o comportamento do setor privado e de investimentos privados; o termo costume não foi citado; o termo relações sociais foi citado 2 vezes para designar o papel do Estado para assegurar as condições de reprodução das relações sociais e de produção; na consideração de que o contexto internacional e globalização interferem nas relações sociais; o que foi observado também quanto ao termo hábito, citado uma vez, de maneira interessante, quando na discussão sobre o ordenamento do território, aponta que os hábitos de consumo se relacionam com a vertente quantitativa da cultura, uma vez que a cultura tem peso econômico e carrega hábitos relacionados ao vestuário, alimentação e padrão de moradia, o que vai de encontro com a discussão teórica sobre o assunto, onde é necessário reconhecer a interferência do imperativo do capital na transformação de estilos, ritmos de vida e comportamentos.

Os termos bem-estar, qualidade de vida, sobrevivência, digno/dignidade e minoria poderiam indicar um caráter inclusivo e atento para objetivos mais gerais da política. O termo bem-estar, utilizado duas vezes no conceito de desenvolvimento regional, indica a necessidade de um conjunto de ações que promovam processos socioeconômicos em áreas definidas do território (...) que induzam o bem-estar social e a redução das desigualdades; o que é constatado também nos princípios da PNOT, onde é apresentada a mesma definição de desenvolvimento regional citada.

Os termos minoria e sobrevivência não foram utilizados; e o termo relativo à dignidade foi utilizado ao explicitar ações do CONSAD, programa que objetiva garantir o acesso à alimentação, com dignidade, com qualidade e regularidade adequada a todos.

Além destes termos, o termo território vivido foi pesquisado, e encontrado em uma das citações que discute o conceito de território, confirmando que o documento, assim como já constatado em outras citações, contempla em linhas gerais as discussões relativas à consideração do território como produto usado, vivido pelos atores, utilizado como meio para

sua prática, onde a territorialidade humana é reconhecida, como na citação que reconhece o território vivido, como uma relação com o espaço que tenta afetar, influenciar ou controlar ações através do controle do território, sendo o território indicado como a face vivida e materializada do poder.

2.3 ASPECTOS DO FEDERALISMO PARA OS PROPÓSITOS DO ORDENAMENTO TERRITORIAL E DO PLANEJAMENTO NACIONAL

Constata-se, nas últimas décadas, o papel do Estado como indutor do desenvolvimento, que tem gerado melhorias universais nos níveis de vida da população (MOTA; GONÇALVES, 2012; IPLES, 2013; CARDOSO, 2014).

Este papel, para Mota e Gonçalves (2012), tem se relacionado com o encaminhamento de planos e desenvolvimento pautados na descentralização política, onde as aplicações se dão sob responsabilidade dos estados e municípios, o que chama atenção para as relações entre os entes federativos, aspecto central para o sucesso de políticas em âmbito nacional e principalmente de acordo com as concepções da abordagem territorial que pressupõe a harmonização entre políticas nacionais, setoriais, regionais e locais.

Dentre as problemáticas estudadas com relação ao planejamento e implementação de planos nacionais, aspectos relacionados ao federalismo chamaram a atenção, uma vez que o embate na relação entre as instâncias pode ser definidor. Para tanto, foram enumerados aspectos centrais apontados pela literatura, que nos permitem identificar soluções e problemáticas resultantes do modelo de federalismo brasileiro, Fatores que merecem ser analisados para a eficiência da gestão pública onde ainda não há um consenso, uma vez que trata-se de uma discussão contemporânea que incita, por vezes, a reforma do Estado.

- I) Caráter democrático e importância da autonomia dos entes federativos:
 - a repartição de competências privativas e concorrentes favorece a autonomia de entidades subnacionais que podem atentar para a realidade e especificidade local;
 - o federalismo competitivo pode oferecer proteção contra abusos do governo, e ao potencializar a ação dos atores federativos, e através do controle do poder podem melhorar a prestação de serviços

- II) Papel relevante da concentração da autoridade regulatória da União, que cria mecanismos que operam na redução das desigualdades e no sucesso da alocação de recursos de políticas reguladas em detrimento das não reguladas:
- a União tem capacidade de iniciativa, pode “amarrar” subunidades em torno de um objetivo nacional;
 - a constatação de que matérias reguladas tem alta prioridade na alocação do gasto municipal e tendem a ter mais sucesso em detrimento de matérias não reguladas;
- III) Necessidade de rever e reformar as possibilidades de cooperação entre municípios e estados:
- a constatação de que há mais incentivo para práticas individualistas do que à cooperação;
 - a constatação de que é mais vantajoso para o desmembramento de municípios e a ausência de vantagens para a cooperação intermunicipal em muito pela fragilidade dos consórcios;
 - falta de mecanismos para coordenar o jogo, onde as unidades estaduais são mais beneficiadas na repartição de recursos;
 - os estados dependem da União para sobreviver e o governo federal tende a abandonar a política nacional para socorrer governos estaduais e municipais.

Além disso, as análises referentes à institucionalização do federalismo no Brasil, explicam problemáticas que ainda estão presentes nas relações entre os entes, o que interfere na ação do estado como um todo. A ressaltar:

- I) Histórico da institucionalização do federalismo, marcado por alternativos movimentos de centralização e descentralização do Estado; na ausência de estados autônomos e falta de simetria quando da formação da federação;
- II) Crença na centralização como forma de proteger cidadãos de elites atrasadas; descentralização por vezes vista como um desafio para as decisões do governo federal;
- III) Assimetria histórica que levou a coalizões que atrapalharam a cooperação conjunta dos atores;
- IV) Falta de mecanismos para coordenar o jogo; incentivo a práticas individualistas.

2.3.1 A questão federativa no documento base para a PNOT

Dentre os questionamentos sobre estes aspectos, buscou-se analisar se o documento identifica as relações entre as unidades da federação, e se cita problemáticas a serem superadas e possíveis soluções.

Ao tratar das competências dos entes federativos, indica diversos aspectos que devem ser considerados; aponta que deve haver não apenas uma conexão entre a elaboração e execução de um plano nacional e de planos regionais de ordenação do território, pela União, e de planos locais 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.

Indica competências constitucionais gerais de cada instância, bem como as previstas em leis e decretos analisados quando da incidência do ordenamento territorial. Entretanto, não apresenta uma relação entre tais competências e diretrizes e ações propostas, o que pode ser identificado de maneira geral no plano, que não indica etapas e seus responsáveis, mas seria possível supor a responsabilidade de algumas instituições ao identificar que as proposições são indicadas por escalas; nacional, regional, urbana, rural e local.

Desta maneira, é possível constatar que o documento considera e explica as competências dos entes federativos e indica a complexidade da divisão de competências previstas pela Constituição Federal, ressaltando que a possibilidade de cada ente federativo editar leis, respeitando as matérias que são exclusivas da União, que em geral edita normas gerais, principiológicas, restando aos Estados membros a edição de normas específicas que exercem a função de se adaptar aos comandos genéricos e peculiaridades regionais.

Ressalta a necessidade da vinculação à produção legislativa, uma vez que a ação do poder executivo deve ter sempre uma base legal e indica como problemática a histórica edição de novas leis sem que houvesse uma preocupação em estabelecer uma relação entre elas, o que, segundo o documento, vem gerando enorme dificuldade para trabalhar com matérias que demandam aplicação conjunta, como é o caso do ordenamento territorial.

2.4 INDAGAÇÕES A PARTIR DE INDICATIVOS SOBRE PLANEJAMENTO E PLANOS

A partir da revisão dos apontamentos disponíveis na literatura estudada, algumas questões foram elaboradas para analisar a pertinência do conteúdo do plano de acordo com aspectos relativos ao sucesso do planejamento de acordo com os objetivos a que se propõe.

De maneira sintética, é possível afirmar que alguns fatores apontados pela literatura são imprescindíveis para o planejamento e a elaboração de planos, e que podem garantir que ultrapasse o caráter de carta de intenções e reflita, de fato, o interesse do Estado e dos atores sociais, considerando os aspectos relacionados à sustentabilidade ambiental, vislumbrando possibilidades e limites existentes para conquistar tais objetivos.

Ainda que seja possível afirmar que a conjugação de interesses pareça algo utópico, alguns mecanismos indicados podem amenizar problemáticas. Dentre os aspectos identificados a partir da análise literatura estudada, ressaltam-se:

- a) A identificação dos objetivos do desenvolvimento do Estado;
- b) Identificação dos interesses dos diversos atores, bem como os conflitos e embates nesta relação de interesses, o que necessariamente deve contar com a participação social efetiva;
- c) A identificação da situação atual, conjugando o máximo de fatores relacionados a aspectos econômicos, sociais, ambientais e cultural;
- d) A definição do modelo (cenário) desejado;
- e) A identificação do cenário possível de ser alcançado;
- f) Prioridades e hierarquias de metas e objetivos a serem perseguidos;
- g) Definição de estratégias de acordo com os interesses;
- h) Definição das instituições responsáveis por cada etapa do processo, nas diferentes escalas;
- i) Articulação entre os organismos que participam do processo; coordenação entre os níveis territoriais; coordenação entre as políticas setoriais; coordenação temporal;
- j) Capacidade técnica e compartilhamento de informações entre os organismos que participam do processo;
- k) Flexibilidade e mecanismos de avaliação e reestruturação durante todo o processo;
- l) Amparo legal, existência de normas, critérios, metodologia e sanções;
- m) Fontes de financiamento, incentivos;

n) Consideração de experiências exitosas (explicitado em item anterior).

A partir destes itens elencados, foram elaboradas questões que subsidiaram as análises do documento, respondidas nos itens que seguem.

2.4.1 Objetivos do Estado identificados na PNOT

No documento são apresentados objetivos em distintos momentos. Um trata dos objetivos para a Política Nacional de Ordenamento Territorial, já na introdução do trabalho; o segundo trata de objetivos que devem servir de base para a estruturação da política. Supõe-se que este último trate de proposições, tal como explicitado no quadro 9.

Quadro 9 – Objetivos gerais identificados no documento passe par a PNOT

Objetivos gerais identificados no documento base para a PNOT
<p>Em texto introdutório quanto aos objetivos para uma PNOT no país, indica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Preocupação com a retomada do território como quadro ativo de integração do arcabouço produtivo, social, ambiental, o que se configura como um enorme desafio. - Ordenamento apresenta relações essenciais, não somente com o desenvolvimento regional, mas com o desenvolvimento do país de forma mais ampla. - Não se limite a apoiar a acumulação de capital. Na medida em que ofereça subsídios para enfrentar graves problemas sociais, como a pobreza. - Pode contribuir para: aumentar a eficácia e eficiência das políticas públicas; dar sustentabilidade aos modelos de desenvolvimento regionais e/ou locais; promover a coesão e integração da sociedade nacional; reafirmar o pleno exercício da soberania sobre o território; e conservar a governabilidade. - Necessidade de garantir pelo menos dois requisitos básicos: 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). <p>Após apresentar e discutir minimamente o diagnóstico, apresenta os princípios, diretrizes e estratégias que devem servir de base para a estruturação da Política Nacional de Ordenamento Territorial e seus instrumentos. Ressaltando que este item não entra no sumário do documento, e que parece se tratar do item propositivo do documento. Trata-se de um item sintético e objetivo.</p> <p>A partir da descrição da definição dos termos relativos aos princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e instrumentos da PNOT, é possível identificar a maneira pela qual a proposição fora organizada, como segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 de Dicionário Universal da Língua Portuguesa). • Questões Identificadas – Descrição sumarizada das principais questões levantados no item 2 (diagnóstico). <p>Diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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: a) Existentes – instrumentos constantes nas políticas governamentais; e b) Propostos – instrumentos sugeridos, para melhor atender às estratégias apresentadas. <p>Princípios</p>

<p>a) Soberania nacional e integridade territorial; b) Uso e ocupação racional e sustentável do território; c) Incorporação da dimensão territorial, e suas especificidades, na formulação das políticas públicas setoriais; d) Inclusão social e cidadania; Reconhecimento da diversidade sociocultural; e) Reconhecimento da diversidade ambiental e proteção do meio ambiente.</p>

Objetivos

<p>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 a) Promovendo a integração nacional e contribuindo para a soberania nacional e integridade territorial; b) Valorizando as potencialidades econômicas e as diversidades sócio-culturais das regiões brasileiras; e c) Reduzindo as disparidades e desigualdades espaciais, inter e intraregionais.</p>

Fonte: a autora a partir da sistematização de conteúdo em Brasil (2006).

2.4.2 Identificação dos interesses dos diversos atores e dos conflitos resultantes

Apesar de estarem presentes no texto aspectos que indicam conflitos existentes na relação entre diferentes atores, não são apresentados, de maneira clara e sistemática quais são objetivamente tais interesses, como se relacionam entre si e como agem no território. Entretanto, ao reconhecer que o ordenamento do território (ou reordenamento territorial) é indicado como uma estratégia possível do Estado para compatibilizar interesses de diferentes agentes na estruturação do espaço, apresenta temas analisados a partir do diagnóstico, onde se busca identificar quem são os atores e como incidem sobre o território.

Os temas, identificados no diagnóstico, tratam dos principais padrões de uso e ocupação do território nacional e suas tendências de transformação; a situação das terras em poder da União; a logística do território e das corporações, entre outros temas relacionados a experiências, instrumentos e questões jurídicas.

Ainda que não sejam listados os interesses de acordo com cada ator, ao discutir tais temáticas, é citado, de maneira esparsa, que existem múltiplos interesses, tais como interesse privado; interesses culturais, históricos; interesse local; interesse de grupos sociais; interesse ecológico; interesse ambiental, o interesse de grandes corporações; economia local; familiar, entre outros.

É possível identificar de maneira mais objetiva os interesses, quando trata de conflitos existentes. Indica, por exemplo, o embate entre o interesse de grandes corporações, reconhecendo a existência e uma ordem unilateral, onde a grande massa passa a ser submetida à desordem; indica que o interesse ambiental é visto de maneira difusa, o que também ocorre com a questão agrária, onde os interesses não são claros, e evidentemente contraditórios, entre proprietários de terra e os que buscam acesso à elas; além de conflitos entre organismos

governamentais em relação à destinação do território; e divergência de interesse entre as próprias instituições, como o caso de agências reguladoras, etc.

Ainda assim, nos princípios e diretrizes do documento, indica o papel da PNOT em compatibilizar o interesse geral com a competitividade, para evitar a ampliação das desigualdades sociais, ao passo que o Estado continua a ser o principal financiador de iniciativas privadas; indica também que o ordenamento territorial, ao impor uma prática e concepção de espaço logístico de interesses gerais e estratégicos, rompe com uma concepção de espaços restritos de interesses privados e objetivos particulares. Onde “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 sustentável” (BRASIL, 2006, p.192).

Nas estratégias, também é possível constatar tal intenção, onde, nas político-institucionais, indica a necessidade de promover a articulação institucional e negociação das ações de múltiplos atores, visando compatibilizar os distintos interesses envolvidos no uso e ocupação do território, o que demonstra certo interesse, em que é possível constatar que o documento considera a existência de interesses divergentes, embora não sejam explicitados, e tenha indicado como lidar com tais embates.

2.4.3 Participação social

Dentre os questionamentos, buscou-se identificar se houve participação cidadã na construção do modelo desejado. E, conforme as análises realizadas, o documento não explicita tal processo. Entretanto, de maneira discursiva, enfatiza a necessidade de participação popular para elaboração de estratégias, mas não explicita mecanismos e etapas de consulta popular, embora grande parte dos planos existentes citados (principalmente os planos municipais) contam com a etapa de “consulta popular” em sua formulação.

No texto introdutório onde são apresentados os “Princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos da PNOT”, aponta que o Ministério da Integração está procurando regulamentar o artigo 21 da CF88, citado no texto, propondo uma ação explícita no sentido de formatar esta PNOT e trazer seus elementos estruturantes para discussão com demais instâncias do Estado e da sociedade civil organizada, ao entender que esta consulta dará subsídios para propor ao Congresso Nacional 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.

Ao discutir o conceito de gestão do território, no mesmo item, aponta que 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.

Além disto, é mencionada a participação e/ ou consulta popular, somente em alguns programas específicos, como por exemplo, o Fundo Nacional do Meio Ambiente e aponta a participação social como parte do processo, como também é o caso da Agenda 21 Local, que também cita o envolvimento da sociedade civil num processo de consulta sobre os problemas ambientais, sociais e econômicos locais; bem como no debate sobre soluções para esses problemas.

2.4.4 Diagnóstico da situação atual

Para a elaboração do relatório técnico, partiu de seis estudos temáticos: Os principais padrões de uso e ocupação do território nacional e suas principais tendências de transformação; A situação das terras em poder da União; A logística do território e das corporações; as experiências nacionais e internacionais; as principais ações e instrumentos setoriais e multisetoriais; uma análise do aparato institucional e jurídico legal.

Quanto aos objetivos do trabalho realizado no diagnóstico: buscou bases conceituais, metodológicas e programáticas para uma Política Nacional de Ordenamento do Território – PNOT, onde 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 da 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, segundo o texto, foi a articulação de objetivos econômicos, sociais e ambientais como condicionantes da política.

Quadro 10 – Itens enfatizados no contexto e questões apontadas em diagnóstico

Itens que enfatiza como contexto
Contexto global (que incide nas áreas comercial, setor produtivo, institucional e políticas econômicas); Contexto local, como o foram as políticas de desenvolvimento no país; Experiências Nacionais e integração territorial.
Síntese apresentada no documento sobre as principais questões identificadas no diagnóstico
Político-institucionais: Desarticulação e dispersão da ação do Estado na gestão integrada do território; Dificuldades, para o Estado, na promoção da integração espacial dos fluxos econômicos; Desarticulação entre as políticas setoriais com impacto territorial.
Econômicas: Concentração espacial das atividades econômicas ao longo do litoral e nas áreas

metropolitanas.

Logísticas: Territórios dominados por grandes empresas que incorporam, submetem ou excluem os territórios de grupos sociais menos poderosos; Oposição e disparidade entre a logística das grandes empresas e da produção familiar; A infraestrutura de transporte e de armazenagem apresenta uma distribuição desigual no território nacional; 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; Discrepância espacial crescente entre regiões produtoras e consumidoras de energia de origem hidrelétrica; Baixa exploração da navegação hidroviária e costeira do território nacional.

Ambientais: O modelo de uso e ocupação do território brasileiro é ambientalmente insustentável; Forte desmatamento ao longo dos eixos de expansão da fronteira agropecuária; principais domínios ecológicos do País versus principais problemas que os afetam (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.

Fundiário-territoriais: Conflitos fundiários pela propriedade e controle do território.; Predominância da grilagem e violência como forma de apropriação e controle fundiário na Amazônia; Conflitos entre os organismos governamentais em relação a destinação do território; Fortes contrastes socioeconômicos entre as regiões Sul-Sudeste e Norte-Nordeste; Forte concentração populacional nas regiões litorâneas; Assimetria na distribuição de funções urbanas entre as redes de cidades do Sul-Sudeste e Norte-Nordeste; Variação da população entre 1970 e 2000: Redução: extremo nordeste de Minas Gerais e extremo oeste do Espírito Santo, o norte do Paraná e do Rio Grande do Sul; Progressão: “meia lua” pioneira que vai de Rondônia ao Maranhão, marcada pelo desmatamento; pela extensão da agropecuária; e pela intensa migração. Fatores de dinamismo territorial: tendências/nós das redes e centros propulsores do movimento do território. Fatores-chave: Indústria e serviço = eixo São Paulo – Rio – BH – Triângulo Mineiro – DF – PR – SC.; Agroindústria: SP – MS e MT – sul MA e oeste da BA; Turismo: CE – BA – PE – RN; o Irrigação: zonas de várzea, os tabuleiros e cerrado.

Fonte: a autora a partir da sistematização de conteúdo em Brasil (2006).

Quadro 11 – Situação atual apresentada no documento base para PNOT

Situação atual
<p>Na descrição do diagnóstico, quando trata dos cenários, e discute sobre o ordenamento do território, aponta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agronegócio (apontado como primeiro tipo de uso): tendência para expansão preferencial para o Centro-Oeste, que poderiam ser corrigidas “espalhando” o agronegócio também pelo Nordeste e pelo Sul, baseando-o em outras <i>commodities</i>. - Produção industrial (apontado como segundo uso do território): tendências para expansão preferencial para o Centro-Oeste, já começou a se espalhar, mas, aponta que uma política de ordenamento do território pode incentivar este fenômeno, como ocorrido na França nos anos 1960, com a <i>politique de décentralisation industrielle</i>. - Alteração da matriz nacional de combustíveis: visando auto-suficiência e efeitos territoriais, a partir da diversificação de regiões produtoras de energia. Passando de um sistema que repousa principalmente na hidroeletricidade, petróleo e gás (parcialmente importados e complementados pelo etanol extraído da cana-de-açúcar) a outra que potencialize a biomassa, e que não depende mais de importação. Onde a biomassa passaria a incluir o biodiesel, produzido à 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. - Matriz de transporte: apontado como setor-chave. Onde sua alteração além de visar maior equilíbrio entre os vários modos de transporte pode constituir-se em potente alavanca na acessibilidade e inclusão de áreas mais periféricas do território nacional. - Infraestruturas de transmissão de informação: redes de microondas e fibras óticas, <i>backbone</i> da internet, entre outros, na mesma lógica da matriz de transporte que tem papel de permitir, ou não, a inclusão digital de regiões periféricas. - Redução das desigualdades: tema considerado por muitos como o coração das políticas de ordenamento territorial em experiências passadas, brasileiras e estrangeiras, apontada como um objetivo que nunca deixa de ser colocado nas primeiras linhas de ação. - Valorização da diversidade cultural: tentativa de substituir as relações de dominação entre o centre e as periferias. - Cenário tendencial e desejável: aponta para um risco de “rompimento”, separando o país da seguinte maneira: 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. O cenário 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 ambiciosa. Trata-se de manter a integridade do território nacional, não frente a uma hipotética ameaça externa, mas frente a um risco de desagregação interna.

Fonte: a autora a partir da sistematização de conteúdo em Brasil (2006).

2.4.5 Definição do cenário desejado e do cenário possível

Em diversos itens do texto, alguns pontos podem ser identificados como apresentação de um “modelo desejável”, entretanto, além da definição conceitual de Ordenamento Territorial e apontamentos gerais, apenas as figuras no final do documento apresentam especificamente em forma de infográficos um modelo atual e o modelo desejado, que são discutidos em um breve texto apontado na sequência. Além disso, no item princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos da PNOT, as principais questões apontadas no diagnóstico – na maneira como foram escritas – podem ser identificadas como intencionalidade.

Quanto ao cenário possível de ser alcançado, embora indique intenções, estratégias, ações, não são apresentados resultados esperados, assim como não são apresentados prazos e metas.

Quadro 12 – Definição do modelo desejado no documento base para PNOT

Identificações de aspectos relativos ao modelo desejado
<p>Apresenta dois cenários possíveis e opostos: o tendencial – que prolonga as evoluções atuais – e o desejável – que desenha um futuro mais otimista.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 ambiciosa. 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 reequilibrar 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 equitativa, 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.

- 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.

- 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 infraestrutura física do país, observados os princípios de sustentabilidade ambiental que permeiam, na atualidade, a ação sobre a base territorial do país.

- 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 polos de desenvolvimento e Arranjos Produtivos Locais, o estabelecimento de Pactos territoriais etc.

- 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. 136

- Para tanto, faz-se necessária a convergência das ações de governo nos setores de infraestrutura (energia, comunicação e transporte) nos subespaços identificados, visando à eliminação de gargalos físicos que reduzam a competitividade.

Fonte: a autora, a partir da sistematização de conteúdo em Brasil (2006).

2.4.6 Prioridades e hierarquias identificadas no documento PNOT

É possível supor que, ao indicar prioridades, o que está sendo colocado como prioridade o está em detrimento de outros objetivos e fatores, o que, embora o documento indique prioridades, não é apresentada uma hierarquia de prioridades, além do que são ressaltadas algumas matérias que merecem atenção prioritária, mas sem indicar necessariamente em que isto implica, uma vez que as ações se inter-relacionam, e, como por exemplo, ao buscar se investir em áreas estagnadas, se investiria menos em áreas mais desenvolvidas, o que implica em outras problemáticas que merecem ser consideradas.

Além disto, de acordo com o exemplo de experiência no caso francês, indica que foi o reforço da competitividade; monitoramento de transformações territoriais; desenvolvimento de ações de solidariedade territorial; reforço de parcerias com as coletividades locais; onde constam como novos objetivos para a França: criar polos de competitividade também no âmbito rural; melhorar infraestrutura de transporte e acesso aos bens públicos e ordenar o desenvolvimento do litoral.

Dentre as prioridades identificadas no documento para a política brasileira, todas podem ser relacionadas com os objetivos do ordenamento territorial, a saber, a prioridade da participação popular e do saber local; a necessidade de priorizar a redução das desigualdades, onde se explicita que é reconhecido o dilema de que as regiões mais ricas são reforçadas antes de solucionar problemas das mais pobres; a necessidade de priorizar territórios deprimidos e estagnados, quando trata de instrumentos financeiros; induzir a desconcentração territorial da indústria, priorizando a geração de emprego e renda nas diferentes regiões; importância de priorizar a vocação e potencialidades locais.

Ao mesmo tempo que indica a prioridade de terras indígenas no âmbito da política de ordenamento territorial, reconhece o embate na determinação de prioridades entre a proteção ambiental e o uso de terras para reforma agrária, indicando também prioridade para o uso sustentável das florestas, bem como a necessidade de estabelecer critérios e prioridades de usos nos casos de conflitos entre Terras da União destinadas à conservação, projetos e assentamento, terras indígenas e terras arrecadadas. No caso do ecoturismo, indica a prioridade para áreas que tenham potencial para o ecoturismo e estejam ameaçadas.

Portanto, como o texto do documento bem reconhece, ao afirmar que a eficácia e eficiência da atividade da ação pública pode aumentar a partir da definição de convergências e prioridades para promover a redução das desigualdades, ainda que em diversas partes do texto tenham sido explicitadas prioridades, considerando que não constam hierarquias de objetivos ou ações que permitam a visualização prática de tal priorização, não fica evidente um compromisso prático que possa confirmar que tais temáticas de fato podem ser tratadas como prioridade.

Quadro 13 – Recorte de citações do texto base para a PNOT onde se identificam prioridades

Citações do texto onde se identificam prioridades
<p>- No item que trata da contextualização, marcos balizadores e marco conceitual, indica considerações de Becker (1991 apud BRASIL, 2006) quando ressalta que 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.</p> <p>- Quando trata de cenários de ordenamento do território, aponta que uma discussão clássica, em diversos países, tem sido o dilema de reforçar as regiões mais ricas, antes de ajudar as mais pobres, neste contexto, aponta que, no caso brasileiro, as disparidades são tamanhas que não há nenhuma dúvida de que a sua redução deva estar no topo da lista de prioridades.</p> <p>- No diagnóstico, quando trata das terras em poder da União, sua localização e configuração, aponta que as terras indígenas prevalecem sobre qualquer outro uso ou função. E, aponta que, no entanto, a destinação de terras para a reforma agrária e preservação ambiental encontram-se na mesma condição, indicando superposição entre a determinação da terra pública, questionando qual dos tipos de uso deve prevalecer. Em resposta, indica que definir a articulação entre objetivos e ações institucionais, devem ser ações prioritárias no âmbito da política de ordenamento do território.</p> <p>- Nos princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos da PNOT, quando discute o conceito de gestão do território, repete o que fora apresentado na contextualização, e aponta que ao nível local regional e local, é prioritária para a gestão a participação da população e do saber local na formulação e na</p>

execução de estratégias, táticas e técnicas a serem utilizadas, complementando que a gestão do território coloca em prática propostas de desenvolvimentos pactuadas em diferentes escalas.

- Em diretrizes de ação propostas, nos aspectos econômicos aponta a articulação e criação de instrumentos financeiros de apoio ao ordenamento territorial, **priorizando** os territórios deprimidos/estagnados.

- Nas estratégias de ação propostas, nas definidas como econômicas, são apontadas algumas **prioridades**: 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; priorizar os investimentos nas regiões menos desenvolvidas, como instrumento de redução das desigualdades regionais.

- Também em estratégias de ação propostas, nas fundiário-territoriais, indica duas vezes o termo **“prioridade”**: Estabelecer critérios e prioridades de uso nos casos de conflitos de uso em terras da União destinadas a 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.

- Dentre as principais questões identificadas no diagnóstico (no item sintético): Em terras destinadas à reforma agrária, indica que o total de terras arrecadadas pelo Incra não possuem informações mais detalhadas sobre a **prioridade** de uso ou estágio do processo de regularização de assentamentos, e que a prioridade dessas terras teve 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. Além disso, problematiza apontando que a Constituição é clara quanto à prioridade da propriedade pública para aquele fim, e que por sua vez, o art. 255, § 5, que trata da questão ambiental, determina a indisponibilidade das terras devolutas ou arrecadadas pelos estados necessárias a proteção dos ecossistemas naturais. Daí, a importância de que uma PNOT defina a prioridade e coordenação das políticas de cada uma destas instituições.

- Em síntese sobre as problemáticas relativas às terras destinadas à Reforma Agrária, problematiza a questão acima descrita e aponta que, sabendo-se que o direito à terra é alienável aos grupos indígenas, não paira dúvidas que a terra indígena prevalece sobre qualquer outro uso. Assim, o maior embate se colocaria na determinação de **prioridades** entre a proteção ambiental e o uso da terra para a reforma agrária.

- Quando cita experiências internacionais e trata da experiência da União Europeia – França, cita que o país implementou um modelo que poderia ser caracterizado como uma descentralização com matizes ainda centralizadores, e indica que o ordenamento do território expressa, nos últimos anos, as seguintes prioridades: 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**: i) reforçar a competitividade dos territórios; ii) monitorar as transformações territoriais; iii) desenvolver ações de solidariedade territorial; iv) reforçar as parcerias com as coletividades locais e v) enfrentar os novos desafios europeus. Novos objetivos são também definidos: i) criar polos de competitividade e os Pólos d’excellence rural; ii) apoiar e facilitar o desenvolvimento de metrópoles com uma escala europeia; iii) facilitar o acesso às novas tecnologias da informação e de comunicação; iv) melhorar as infraestruturas de transporte e o acesso aos serviços públicos; v) ordenar o desenvolvimento do litoral.

- Ao apresentar uma síntese de mecanismos utilizados nos casos da União Europeia, indica que a 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.

- Quando trata de experiências nacionais e da integração territorial, indica que diante de pressões dos setores produtivos, os limitados investimentos governamentais tendem a ser **priorizados** em lugares e regiões já desenvolvidas, o que acaba criando um ciclo virtuoso da prosperidade econômica localizada, onde as áreas social e economicamente deprimidas não conseguem superar o ciclo vicioso da pobreza, o que acentua as disparidades regionais. Complementa, afirmando que a ação do Estado brasileiro não tem conseguido ser eficiente neste sentido.

- Além destes trechos do texto onde são indicadas, de alguma maneira, **prioridades**, ao apresentar políticas e programas existentes, são indicadas:

a) Pacto de Concertamento – MP: espera-se aumentar a eficácia, eficiência e efetividade da ação

pública por meio da definição e convergência de **prioridades**, de modo a promover a redução das desigualdades regionais, o equilíbrio ao acesso aos serviços essenciais e a reversão da situação de exclusão e precariedade de populações residentes em territórios em risco social e estagnação econômica.

b) Planos Diretores – Municípios: indica que o plano diretor tem **prioridade** sobre outros planos existentes no município.

c) Programa Nacional de Ecoturismo – MMA: aponta que dentre os critérios de seleção dos polos do programa estão, dentre outros, áreas protegidas de todos os biomas, com **prioridade** para aquelas que possuam potencial para o ecoturismo e estejam ameaçadas;

d) Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (PROMESO) – MI: indica que o programa tem como público-alvo a sociedade civil organizada, e que 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.

e) Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres (NOVO PRONAGER) – MI: o programa, que 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** o apoio à organização dos arranjos produtivos locais, objetivando o desenvolvimento local e regional.

f) Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) – MI: Dentre os objetivos do programa, objetiva estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas **prioritárias** 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.

g) Áreas Especiais e Corredores Ecológicos – MMA/FUNAI: Conforme o decreto nº5092/2004, que definiu as regras para identificação de áreas **prioritárias** para a conservação, são consideradas: i) Pesquisa e inventário da biodiversidade; ii) Utilização e recuperação de áreas degradadas e de espécies sobreexploradas ou ameaçadas de extinção; e, iii) Repartição de benefícios derivados do acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado.

h) Agenda 21 Local – MMA: O ponto de partida é a formação de um grupo de trabalho por representantes da sociedade e do governo, onde 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.

i) PROAMBIENTE – MMA: Foi estabelecido um Polo para cada estado da Amazônia Legal, onde os critérios para a definição de novos Polos, com a base técnica mais consistente, devem ser definidos junto à SDT/MDA, a partir dos seus critérios para definição de territórios rurais **prioritários**.

Além destes itens, o que trata dos instrumentos de financiamento também especifica diversas **prioridades**: aponta que o Ministério da Integração Nacional é o órgão responsável pela definição das diretrizes e prioridades de aplicação, bem como o estabelecimento de normas para sua operacionalização e supervisão; Quanto aos fundos fiscais de investimentos, seguem prioridades definidas pelo Ministério da Integração; dos que tratam de “outros empreendimentos”, aponta que os benefícios fiscais de redução do imposto de renda e adicionais não restituíveis, só não estarão extintos para aqueles empreendimentos dos setores da economia considerados pelo Poder Executivo prioritários para o desenvolvimento regional; Quando trata de “depósitos para reinvestimento, definidos por instrumentos jurídicos específicos, indica que 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 cinquenta por cento de recursos próprios, onde a liberação fica condicionada à aprovação, pelas agências de desenvolvimento regional; O item indica também que as Políticas Operacionais do BNDES orientam e normatizam a concessão de financiamento, estabelecendo critérios para priorizar projetos que criem emprego e renda, contribuindo também para a geração de divisas, em consonância com as orientações do Governo Federal.

- O último item que trata de prioridades, consta da análise da legislação em vigor correlata ao ordenamento territorial, o que trata da Lei de Reforma Agrária e a Lei que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza onde, além dos aspectos já mencionados em programas e projetos, aponta um dos artigos que determina que as ilhas oceânicas e costeiras destinam-se **prioritariamente** à proteção da natureza e que sua destinação para fins diversos deve ser precedida

de autorização do órgão ambiental.

Fonte: sistematização da autora a partir dos dados disponíveis em Brasil (2006).

2.4.7 As problemáticas a serem superadas

Em várias partes do texto são apresentadas problemáticas, mas, de maneira específica foram abordados problemas no item “Principais questões identificadas no diagnóstico”, já descritas, explicitadas por eixos: Político institucionais, Econômicas, Logística; Ambientais, Fundiário territoriais. Além da síntese, no texto discute alguns aspectos, tanto na contextualização, nos objetivos da PNOT, e na descrição do diagnóstico.

Quadro 14 – Recorte de problemáticas indicadas no documento

Recorte de problemáticas indicadas no texto
<ul style="list-style-type: none"> - Expansão ferroviária como sendo funcional às exportações, mas que não trazem grande benefício social, além de se utilizarem de investimentos do Estado, - A densidade de redes é fraca, havendo uma diferenciação regional entre o sul e o norte do país, onde a falta de investimento em infraestrutura nos últimos anos e o interesse de concessionárias nas exportações, investindo seletivamente, mudou a feição do território, diferenciando dois Brasis. - Logística como importante para a integração territorial e alteração das desigualdades regionais. E que não pode ser mais vista como constituída por um conjunto de redes separadas, mas como uma estrutura integrada, multimodal e interdependente. - Fenômeno de segregação: 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; enquanto as camadas sociais de maior rendimento tendem a ocupar imóveis ou condomínios de luxo, áreas valorizadas, onde se encontra a maior parte dos recursos públicos. - Exportações x inclusão social: reconhece a exportação como fundamental, mas indica que fica bastante clara a necessidade de atentar para a inclusão social e o fortalecimento do mercado interno, indicando que o mercado a negligencia, uma vez que não há interesse em estender redes onde não há consumo, e o consumo não cresce, em parte dificultado pela inacessibilidade às redes. - Regulação como essência da PNOT, para compatibilizar crescimento econômico e social: Neste contexto, aponta que se deve inserir o debate que se faz quanto à mudança de transporte, exaltando a importância da ferrovia, da multimodalidade e dos portos, com vistas à exportação. Entretanto, reconhece que a rodovia é mais importante em termos sociais por sua capilaridade. - Multimodalidade deve ser planejada levando em conta a “logística do pequeno”: isto considerando que a articulação de ferrovias com rios e rodovias cubram o território, atendendo à massa de população que nele reside, e ressaltando o papel da PNOT na questão da segurança alimentar básica, em que produtores familiares têm papel importante. - Avanço dos territórios corporativos das agroindústrias tem ameaçado os pequenos produtores. - Indica que existe uma ordem no território e que esta é unilateral e que serve a interesses de empresas poderosas, mas excludentes da grande massa da população que passa a ser submetida à desordem. Sobre a problemática, questiona a possibilidade de uma regulação que estimule a grande corporação a ações de inclusão social, tendo em vista as benesses que recebe. - Coloca a cidade como um componente chave onde, como condição do ordenamento e desenvolvimento, está o planejamento urbano para dotá-la de serviços e equipamentos para atender à população e à produção, estimular a geração de emprego e/ou trabalho. - Indica também alguns aspectos específicos quando aponta a ausência de um projeto de lei que legisle sobre a criação e o desenvolvimento do Programa de Zoneamento Ecológico do Mato Grosso do Sul. - Reconhece que os PPPPs, nos estados da região Centro-Oeste, têm ações distintas de acordo com a realidade local e suas necessidades, mas que as ações são poucas e não estão distribuídas pelo

território. Onde os diversos programas e políticas poderiam atuar mais intensamente e estarem melhor distribuídos na extensão do território.

- Quando trata de PPPPs federais, indica que atuam de forma bastante diversificada sobre o território do Estado de São Paulo, mas que é possível identificar uma tênue concentração nas MRGs de Itapeccerica da Serra, Registro, Itanhaém, Capão Bonito e Piedade. Entretanto, são nas mesmas MRGs 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 PPPPs, a fim de minimizar externalidades prejudiciais e promover o bem comum.

- Maiores investimentos em regiões consideradas mais dinâmicas, como o Sudeste.

- Micro empresas são mais numerosas, mas recebem menos financiamento privado do que empreendimentos grandes, que recebem 36% do valor contratado. Indica também valor baixíssimo contratado pelas cooperativas, 3,6% do total.

- Investimentos do BNDES concentrados na região SUDESTE. Indica que deveria fomentar regiões menos desenvolvidas e tentar minorar as desigualdades inter-regionais.

- Estado como maior responsável pela infraestrutura, sendo o que mais envolve projetos de parceria público-privada.

- Indica que parece haver consenso entre estabilidade econômica e o papel do estado, com relação a planos, política, programas e projetos e grande porte – PPPPs, uma vez que na última década houve forte crescimento de investimentos, explicado em boa parte pela abertura econômica e pelas privatizações, sobretudo nos setores de infraestrutura.

- Criação de infraestrutura como maneira indireta de implantação de indústria moderna. Chama atenção para a necessidade de distinguir as infraestruturas indispensáveis à modernização de um Estado daquelas que são criadas com o objetivo deliberado de atrair investimentos.

- Ressalta que o investimento direto externo não tem efeito sobre o PIB, onde, ao contrário, o PIB do país é que tem efeito sobre a entrada de investimentos, chamando atenção para a necessidade de entender a participação da infraestrutura na composição do PIB.

No diagnóstico, ao discutir as terras em poder da União, aponta situações de conflito para o ordenamento territorial:

- 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:

i) **A densa localização de terras arrecadadas pelo Incra na região amazônica encontra-se ao longo das rodovias federais.** 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.

ii) **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.

iii) **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.

iv) **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 Nordesteiros.

v) **Terras Indígenas, Projetos de Assentamento e Áreas Arrecadadas** – as áreas arrecadadas pelo Incra estão na Amazônia Legal. 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.

vi) **Unidades de Conservação, Projetos de Assentamento e Áreas Arrecadadas** – 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.

vii) **Terras Indígenas X Unidades de Conservação** – 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 relativa proteção do meio ambiente e o seu uso dificilmente será modificado.

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.

Desigualdades na prestação de serviços como saúde e educação:

- Desigualdade na acessibilidade geográfica, distância em tempo e custo, como é o caso da distribuição de serviços, o que compromete os ideais de equidade. Neste quesito, cita a equidade em saúde, que significa garantir a todos o acesso aos serviços de boa qualidade, garantindo uma distribuição justa. Aponta avanços no SUS, no que se refere à distribuição menos desigual.

- Rede hierárquica de serviços na saúde – no que se refere aos serviços de usos menos frequentes e mais caros, no atendimento de doenças mais graves e complexas, apresentando baixo grau de cobertura.

- Acesso aos serviços continua discriminatório, seletivo e violando o princípio da equidade.

- Déficit com relação à equidade na educação, como é o caso da Amazônia que continua em déficit com relação aos números nacionais.

- **Redes de armazenagem:** Forte concentração de redes de armazenagem (de grãos) na região Sul-Sudeste e um processo de expansão em direção às áreas de crescimento da fronteira agrícola no Centro-Oeste.

- Evidência da relação entre a ampliação da capacidade de estocagem e a expansão da lavoura modernizada, 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

- Escolha da localização de silos vai depender da existência de infraestrutura energética mínima.

- Amazônia em desvantagem logística quanto à energia elétrica com relação ao restante do território nacional.

- A história recente do território brasileiro não apresentou um desenvolvimento significativo, o que acentuou as desigualdades regionais, onde são apontadas algumas tendências.

- A escassez de infraestrutura de transporte é revelada no papel importante que o transporte aéreo de carga ainda tem no Brasil.

- Modo de investir em logística não é homogêneo. A busca pela competitividade no mercado externo pela redução do tempo e do custo é o motivo básico dos investimentos de empresas privadas no setor de infraestrutura.

- Ausência de investimento na infraestrutura durante anos e alterações na feição do território por conta de privatizações, sendo clara a distinção entre o litoral e o interior e entre as porções sul e norte do país.

- Avanço pequeno do desenvolvimento para o interior no que se refere aos serviços e à industrialização. Neste contexto, a produção agroindustrial tem papel importante na expansão interior por meio da armazenagem e beneficiamento da produção, fazendo crescer cidades e esvaziando os campos.

- Produção de energia tem densificado as redes e a economia no Sudeste.

- Amazônia à margem do sistema nacional quanto à energia.

Logística e Desenvolvimento: logística para exportação, relacionada a uma acentuação da desigualdade espacial entre o litoral e o interior e as metades sul e norte do território; A exploração do petróleo e do gás, bem como do minério de ferro, privilegiam os recursos naturais que estão localizados na faixa costeira.

- **Investimentos:** Os investimentos privados ainda se concentram na região Sudeste. 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 são previstos (com base em investimentos do RENAI/2004).

Fonte: sistematização da autora a partir dos dados disponíveis em Brasil (2006).

2.4.8 Diretrizes, estratégias e instrumentos

Dentre os questionamentos sobre o planejamento das ações, buscou-se identificar se o documento apresenta diretrizes, se apresenta claramente as ações, se estão relacionadas com o modelo desejado, se preveem impacto, se contam com a indicação de responsáveis, se consideram políticas e programas existentes e se possui vínculo com outros planos.

São apresentados eixos, problemáticas a serem superadas, escalas de ação, possibilidades de financiamento, programas existentes que incidem sobre o território e legislação em vigor. Entretanto, não apresenta números, competências específicas (a não ser a elaboração de planos e aparato legal, que já é definido em lei) nem apresenta prazos e objetivos a serem concluídos e impactos esperados.

Existem alguns apontamentos, inclusive no diagnóstico, (ex.: quando fala do agronegócio, afirma que a concentração pode ser corrigida “espalhando” o agronegócio baseando em outras commodities, o mesmo ocorre com a matriz de combustíveis e transporte).

As ações propostas se dividem em diretrizes e estratégias nos seguintes eixos: político-institucionais, socioculturais, econômicas, logística, fundiário territoriais e ambientais/estratégicas. Estas estão divididas em três eixos de ação: nacional, regional e local, como consta no quadro 15.

Os instrumentos de gestão (mecanismos e instrumentos institucionais/ instrumentos de gestão e de operação) são divididos em: coercitivos: escala supranacional, escala nacional, escala regional; incitativos: escala nacional, escala regional, escala urbana, multiescalar e persuasivos: multiescalar.

Apesar de não enfatizar o modelo desejado, identifica problemas e ações para os mesmos eixos. Além disso, apresenta um quadro de ações no item “Mecanismos e instrumentos institucionais/ instrumentos de gestão e instrumentos operacionais”.

Em nenhum momento do texto são apresentados os resultados esperados (ainda que para cada problema foram apresentadas ações em diferentes níveis).

Apesar de não deixar claro o modelo desejado, ao apresentar no diagnóstico e nas proposições os mesmos eixos de problemas – apresenta certa congruência, quanto aos programas existentes e citados é preciso analisá-los e conferir a congruência um a um.

Em nenhum momento no texto são apresentados prazos com relação às ações. Entretanto seria necessário analisar a legislação específica, pois em alguns decretos, por exemplo, constam prazos. O termo “prazo” só é utilizado quando trata da necessidade de projetos de longo prazo, e que alguns fatores e consequência ocorreram em curto prazo, e quando trata dos prazos para empreendimentos aprovados, como os definidos pelo BNDE.

Não constam programas específicos e não foram indicados responsáveis específicos. Entretanto, as ações apresentadas podem ser divididas por escalas, e, no item que trata a legislação, aponta competência de instâncias e órgãos específicos.

Enfatiza a necessidade de considerar outros programas e políticas, enfatiza a necessidade de integração entre escala nacional, regional e local (inclusive aponta alinhamentos gerais), e, aponta os programas existentes, como consta no quadro, explicitando no texto qual atua em cada região; além disso, aponta a legislação brasileira ressaltando o poder decisório da União.

Quanto à vinculação com outros planos, é possível identificar tal preocupação em diversas partes do texto, tanto na contextualização, diagnóstico, como ações (divididas por instâncias). Fica clara a necessidade de articulação e consideração das instituições competentes, bem como a continuidade e aperfeiçoamento de programas existentes, assim como é possível visualizar no recorte do quadro 16, que cita também os instrumentos de planejamento, políticas e programas que incidem sobre o território.

Quadro 15 – Diretrizes e estratégias indicadas no documento base para PNOT

Diretrizes indicadas no documento base para PNOT
<p>Político-institucionais: a) 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; b) Estruturação de um sistema de governança territorial; c) Descentralização da gestão territorial; d) Integração das múltiplas escalas - municipal, microrregional, mesorregional, estadual, macrorregional e continental – nas políticas de ordenamento territorial.</p> <p>Socioculturais: a) Reconhecer os direitos das populações vulneráveis aos processos de ocupação e uso do território e valorizar as identidades regionais.</p> <p>Econômicas: a) 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; b) Articulação e criação de instrumentos financeiros de apoio ao ordenamento territorial, priorizando os territórios deprimidos/estagnados.</p> <p>Logísticas: a) Estimular a integração das redes de infra-estruturas econômicas e de equipamentos e serviços sociais e urbanos; b) Apoiar a reestruturação e o redimensionamento da matriz de transporte, visando integrar os mercados intra e inter-regionais e nacional; c) Apoiar a diversificação da matriz energética e expansão das redes, em atendimento às necessidades de desenvolvimento e melhor distribuição das atividades produtivas.</p> <p>Fundiário-territoriais: a) Promover a gestão articulada do patrimônio da União em harmonia com a gestão fundiária dos estados e municípios; b) Promover a destinação do estoque de terras em posse da União em função de parâmetros de desenvolvimento sustentável e de conservação; c) Interiorizar a ocupação do território, desconcentrando as áreas metropolitanas e as áreas urbanas costeiras; d) Desconcentrar as áreas metropolitanas; e) Fortalecer a rede das cidades de centralidade média; f) Fortalecer as cidades de pequeno porte e núcleos urbanos de apoio rural.</p>

Ambientais: Incorporar a dimensão ambiental nas ações de estruturação do território.
Estratégias
<p>Político-institucionais: a) Promover a articulação institucional e a negociação das ações de múltiplos atores, visando compatibilizar os distintos interesses envolvidos no uso e ocupação do território; b) Promover adequação com relação a OT, considerando os impactos territoriais dos fundos e outros instrumentos de financiamento de políticas relacionados ao OT; c) 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; d) Construir parcerias supranacionais na gestão de territórios que por sua natureza transcendem fronteiras nacionais no âmbito do OT; e) Integrar princípios e diretrizes da PNOT nas decisões de investimento da IIRSA (Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana).</p> <p>Socioculturais: a) Proceder ações de OT compatíveis com os direitos das populações vulneráveis aos processos de ocupação e uso do território e valorizar as identidades regionais.</p> <p>Econômicas: a) Apoiar o fortalecimento e a disseminação de polos de P&D (pesquisa e desenvolvimento) nas regiões; b) Estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas prioritários para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas; c) Estimular atividades econômicas em territórios economicamente deprimidos, priorizando as vocações e potencialidades locais; d) Priorizar regiões estagnadas e das populações vulneráveis nos investimentos produtivos; e) 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; f) 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; g) Priorizar os investimentos nas regiões menos desenvolvidas, como instrumento de redução das desigualdades regionais; h) Estimular o potencial do desenvolvimento econômico local.</p> <p>Logísticas: a) Construir mecanismos de coordenação intragovernamental que incorporem os parâmetros definidos pela PNOT no planejamento e decisões de investimento em infraestrutura.</p> <p>Fundiário-territoriais: a) Estabelecer critérios e prioridades de uso nos casos de conflitos de uso em Terras da União destinadas a Unidades de Conservação, projetos de assentamento do Incra, terras indígenas e terras arrecadadas; b) Priorizar o uso sustentável nas áreas florestadas e outros usos nas áreas já antropizadas; c) 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; d) Articular a rede urbana pela dinamização econômica das cidades de centralidade média; e) Criar instrumentos financeiros de apoio ao ordenamento territorial.</p> <p>Ambientais: a) Fortalecer a articulação institucional entre o MMA e os demais ministérios para criação das unidades de conservação; b) Compatibilizar a PNOT com critérios de ocupação nas zonas de amortecimento de áreas protegidas.</p>

Fonte: sistematização da autora a partir dos dados disponíveis em Brasil (2006).

Quadro 16 – Políticas e programas citados no documento base para PNOT

Políticas e programas existentes citados no documento
<p>- O item que apresenta as “Ações e instrumentos setoriais e multisetoriais com rebatimento territorial”, além de um breve histórico no primeiro subitem, apresenta um item discutindo sobre instrumentos de planejamento onde aponta que:</p> <p>- Na ausência de uma política de ordenamento territorial federal, a análise baseou-se nas seguintes políticas públicas, objetivando verificar as ações desenvolvidas pelo atual governo, a saber:</p> <p>- 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).</p> <p>- E, para fins analíticos enquadrando programas por políticas de governo: 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</p> <p>- Na sequência, faz uma descrição sumarizada das principais políticas relacionadas ao ordenamento do território, bem como alguns de seus programas do governo federal com rebatimento territorial. Entretanto, análises qualitativas não são apresentadas, sendo apenas uma descrição sobre o objetivo das políticas, programas, áreas de atuação, alguns responsáveis.</p> <p>Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – MI: Plano Amazônia Sustentável</p>

(PAS) – MI/MMA; Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (PROMESO) – MI; Programa de Promoção e Inserção Econômica de sub-regiões (PROMOVER) – MI; Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido (CONVIVER) – MI; Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres (NOVO PRONAGER) – MI; Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) – MI; Plano BR-163 Sustentável – Casa Civil.

Política de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS): Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) – MDA; Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) – MDS; Pactos de Concertamento – MP.

Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU): Programa Monumenta – MinC; Planos Diretores – MCidades.

Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA): Programa Nacional de Ecoturismo – MMA; Programa de Desenvolvimento de Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR) – MMA; Projeto de Gestão Ambiental Rural (GESTAR) – MMA; Áreas Especiais e Corredores Ecológicos – MMA/FUNAI; Agenda 21 Local – MMA; PROAMBIENTE – MMA; Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) – MMA; Programa de Regionalização do Turismo – Mtur

- Segundo o texto, seria necessária a análise das políticas e programas (citadas) para verificar ações desenvolvidas pelo governo na ausência de uma política de ordenamento territorial.

- Na sequência, além de instrumentos de financiamento, quando trata de “Política, Planos, Programas e Projetos com Rebatimento Territorial”, enumera política, planos, programas e projetos por regiões brasileiras.

- Além dos itens apontados no diagnóstico referente às políticas existentes, no item que não consta do sumário, mas consta no final do documento e aparenta ser a síntese propositiva intitulada “3. Princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos da PNOT, além de retomar com uma síntese das questões trabalhadas no diagnóstico, cita os “Instrumentos existentes com reflexo no ordenamento territorial”.

- Indica que 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, os Planos de Manejo de Unidades de conservação. Nas cidades, os Planos Diretores e seus mais variados instrumentos de gestão territorial urbana. Nas áreas de assentamento rural, os PDA’s (Projetos Demonstrativos), o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do MDA/SDT. Estes são alguns exemplos de instrumentos de planejamento territorial vigentes.

- Ressalta que inexistência de uma política de Ordenamento Territorial no País não significa a inexistência de políticas públicas setoriais que impactam o território e lista: Instrumentos de ordenamento territorial; Instrumentos com Rebatimento Territorial; Fundos e outros:

- **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 à 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 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.

Fonte: sistematização da autora a partir dos dados disponíveis em Brasil (2006).

2.4.8.1 Ações relacionadas com o desenvolvimento equilibrado

Dentre as ações, buscou-se identificar ações para integração, promoção de atividades, desenvolvimento equilibrado, desenvolvimento sustentável e ações que primam pela equidade, identificadas e sintetizadas no quadro 17.

O documento cita a necessidade de articulação entre as políticas e instâncias, cita estratégias político-institucionais e fundiário territoriais; indica diversas ações para estimular a integração e melhorar a distribuição de atividades, onde tais ações são divididas em estratégias logísticas e econômicas. Assim como cita ações para melhor integração, algumas podem ser compreendidas como potencializadoras do desenvolvimento equilibrado; estas estão divididas em político-institucionais e fundiário territoriais. Quanto às ações para desenvolvimento sustentável, além de citar a legislação ambiental específica, programas existentes, a integração entre outros programas, as ações relacionadas ao desenvolvimento sustentável estão divididas em fundiário-territoriais, estratégias econômicas e estratégias ambientais.

Quadro 17 – Ações relacionadas ao objetivo geral do ordenamento territorial

Ações relacionadas com o objetivo geral do ordenamento territorial, a considerar o desenvolvimento equilibrado

- **Ações para integração:** cita a necessidade de articulação entre as políticas e instancias. Além disso cita estratégias político-institucionais e fundiário-territoriais:

- 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. **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). **Fundiário-territoriais:** • Promover a gestão articulada do patrimônio da União em harmonia com a gestão fundiária dos estados e municípios. **Logísticas:** • Estimular a integração das redes de infraestruturas 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.

- **Ações para promover atividades:** cita diversas ações para estimular a integração e melhorar a distribuição de atividades. Tais ações são divididas entre estratégias logísticas e econômicas:

• Estimular a integração das redes de infraestruturas 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. **ESTRATÉGIAS: Econômicas:** • Apoiar o fortalecimento e a disseminação de polos 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. • Estimular a melhoria e a ampliação da infraestrutura 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 intragovernamental que incorporem os parâmetros definidos pela PNOT no planejamento e decisões de investimento em infraestrutura. **LOGÍSTICA:** • Apoiar a reestruturação e o redimensionamento da matriz de transporte, visando integrar os mercados intra e inter regionais e nacional.

- **Ações para desenvolvimento equilibrado:** assim como cita ações para melhor integração, algumas podem ser incluídas como potencializadoras do desenvolvimento equilibrado. Estas estão divididas em político-institucionais e fundiário-territoriais.

• 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. • 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. • 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. **ESTRATÉGIAS/POLÍTICO-INSTITUCIONAIS:** • 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. **ESTRATÉGIAS/FUNDIÁRIO-TERRITORIAIS:** • Articular a rede urbana pela dinamização econômica das cidades de centralidade média.

- **Ações para desenvolvimento sustentável:** além de citar a legislação ambiental específica, bem como programas e a integração entre outros programas as ações relacionadas ao desenvolvimento sustentável estão divididas em fundiário-territoriais, estratégias econômicas e estratégias ambientais.

Ambientais: • Incorporar a dimensão ambiental nas ações de estruturação do território. • Fortalecer as cidades de pequeno porte e núcleos urbanos de apoio rural. **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 arcaicas. • 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. **FUNDIÁRIO-TERRITORIAIS:** • Promover a destinação do estoque de terras em posse da União em função de parâmetros de desenvolvimento sustentável e de conservação. **LOGÍSTICA:** • Apoiar a diversificação da matriz energética e expansão das redes em atendimento às necessidades de desenvolvimento e melhor distribuição das atividades produtivas. **FUNDIÁRIO-TERRITORIAL/**

TAMBÉM CONSERVAÇÃO: • Promover a destinação do estoque de terras em posse da União em função de parâmetros de desenvolvimento sustentável e de conservação. AMBIENTAIS • Incorporar a dimensão ambiental nas ações de estruturação do território. ESTRATÉGIAS/ ECONÔMICA: • Estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas prioritários para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas. - Fundiário-territoriais: • Estabelecer critérios e prioridades de uso nos casos de conflitos de uso em Terras da União destinadas a 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. ESTRATÉGIA/AMBIENTAIS: • Compatibilizar a PNOT com critérios de ocupação nas zonas de amortecimento de áreas protegidas.

- **Ações que primam pela equidade:** das ações que podem ser consideradas neste item encontram-se as socioculturais, também divididas por estratégias logísticas e ambientais.

Socioculturais: • Reconhecer os direitos das populações vulneráveis aos processos de ocupação e uso do território e valorizar as identidades regionais. ESTRATÉGIAS - Socio-culturais: • 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: • 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. • Priorizar regiões estagnadas e das populações vulneráveis nos investimentos produtivos. Socioculturais: • Reconhecer os direitos das populações vulneráveis aos processos de ocupação e uso do território e valorizar as identidades regionais. LOGÍSTICA (também incluída no item ações para desenvolvimento sustentável) • Apoiar a diversificação da matriz energética e expansão das redes, em atendimento às necessidades de desenvolvimento e melhor distribuição das atividades produtivas. AMBIENTAIS - • Fortalecer as cidades de pequeno porte e núcleos urbanos de apoio rural. ESTRATÉGIAS: Socio-culturais: • Proceder ações de OT compatíveis com os direitos das populações vulneráveis aos processos de ocupação e uso do território e valorizar as identidades regionais. ESTRATÉGIAS: Econômicas: • Apoiar o fortalecimento e a disseminação de polos de P&D (pesquisa e desenvolvimento) nas regiões. • 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 infraestrutura 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.

Fonte: sistematização da autora a partir dos dados disponíveis em Brasil (2006).

2.4.9 Definição de etapas: da elaboração à retroalimentação do plano

Não indica etapas explícitas, embora cite que a tarefa de elaboração de uma proposta de lei a ser apresentada ao Poder Legislativo impõe a avaliação das normas em vigor, apresente pontos da legislação que devem ser considerados, e aponte necessidade de implementação de sistemas descentralizados de avaliação e monitoramento dos efeitos territoriais das políticas, bem como criação de redes de monitoramento em diferentes níveis do governo; avaliação e monitoramento de planos, programas e projetos com reatamento territorial.

Também não indica etapas explícitas relacionadas aos processos ou mecanismos de elaboração, aprovação, coordenação, execução, avaliação, retroalimentação, nem fiscalização, não são apontados os competentes para todo o processo. Entretanto, nas ações indicam escalas, onde seria possível pressupor alguns responsáveis ao menos em cada instância, ainda que não sejam explícitos tais fatores, o texto em alguns momentos cita indicativos e aponta para alguns condicionantes importantes ao processo.

Quantos aos termos “realimentação, revisão, correção, retificação, reformulação, reconstrução ou fiscalização”, não foram encontrados estes termos quanto às etapas do plano. Também não foram encontradas metodologias específicas, a não ser a indicação, na introdução, que o objetivo do trabalho buscou bases conceituais, metodológicas e programáticas para uma PNOT.

Quanto ao processo, indica que 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 vigentes que exerçam influência sobre a política que se precisa instituir, para verificar a necessidade de revogação total ou parcial de seus dispositivos, a partir da alteração de seus comandos.

Aponta que a avaliação das questões que possam influenciar numa política de ordenação do território deve ser realizada com base nas matérias elencadas pela Constituição Federal de 1988, nos artigos que tratam das competências legislativas das entidades estatais.

Com relação a avaliação e monitoramento, no quadro síntese de instrumentos, indica mecanismos e instrumentos de gestão, e cita como instrumento coercitivo, em escala “multiescalar”: Implementação de sistemas descentralizados de avaliação e monitoramento dos efeitos territoriais das políticas (ex: observatórios dos territórios); Criação de redes de avaliação e unidades técnicas de monitoramento nos diferentes níveis de governo; Avaliação e monitoramento de planos, programas e projetos com rebatimento territorial. O mesmo é indicado para a Escala Regional: Criação de rede de avaliação e unidades técnicas regionais de apoio aos organismos de planejamento.

Quando trata da experiência francesa, cita o processo que conta com uma sequência de análises prospectivas de consulta, seja na definição de orientações e dos recursos a serem aplicados ou na tomada de decisão e na implementação de ações e avaliação de processos que contam com avaliação contínua das ações e políticas implementadas. O que ocorre na síntese de mecanismos utilizados nos casos da União Europeia, França e da Itália, quando trata das suas prioridades, indica “os mecanismos de gestão que envolvem a avaliação e monitoramento das ações implementadas”.

Quanto à indicação de etapas de reformulação, o termo é utilizado nos mecanismos e instrumentos operacionais incitativos, em escala nacional, para indicar a reformulação da proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – Enids.

Quanto a etapas previstas e acompanhamento, a ação é indicada somente nas descrições de algumas políticas e programas que incidem sobre o território, como é o caso do PROECOTUR, quando aponta que o Grupo Técnico de Coordenação do Ecoturismo para Amazônia Legal (GTC) é a instância interinstitucional de acompanhamento do programa; quando trata do PROAMBIENTE, também identifica o Sistema de Acompanhamento e Controle (SAC); em Agenda 21, indica a criação de um Fórum permanente de desenvolvimento sustentável local, que aborde aspectos ambientais, sociais e econômicos locais.

2.4.10 Articulação e coordenação entre os organismos que participam do processo

O documento cita, no quadro síntese de instrumentos indicados para a política, mecanismos e instrumentos operacionais incitativos (em escala nacional) a criação de mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis de governo e entre atores públicos e privados.

Nas estratégias logísticas, indica a necessidade de construção de mecanismos e coordenação intragovernamental que incorporem os parâmetros definidos pela PNOT no planejamento e decisões de investimento em infraestrutura.

Além destes aspectos, ao retomar as iniciativas para o ordenamento territorial, aponta nas lições úteis quanto aos problemas e meios utilizados para a integração espacial, uma visão estratégica concertada e negociada, mediante coordenações de várias políticas setoriais e parcerias; indicando coordenação vertical horizontal, coerência e complementariedade entre as regiões.

O termo é utilizado também no texto quando trata de terras destinadas à reforma agrária, ao discutir a problemática do conflito de hierarquias e propriedades, apontando a importância de uma PNOT que defina a prioridade e coordenação das políticas de cada uma das instituições responsáveis. Também é utilizado quando trata de políticas existentes e, quanto à execução do plano, indica a necessidade de construir mecanismos de coordenação.

Ainda que não sejam indicados instrumentos de coordenação temporal quanto aos instrumentos de coordenação setorial, indica tal necessidade, apontando, inclusive no

diagnóstico, a premência de situar o ordenamento em escala nacional, devido à setorialização das ações governamentais nas esferas administrativas, o que dificulta medidas para ultrapassar os elevados índices de exclusão social, e devido à forte diferenciação interna entre os níveis e padrões do desenvolvimento nacional, que dificulta e reduz a eficácia de macropolíticas bem como a readequação do poder da União face ao dos estados e municípios, revalorizado pela Constituição.

Como já descrito quanto às competências, indica para cada ente federativo as competências exclusivas e concorrentes, além de considerar, nos princípios e diretrizes, que a gestão nacional pressupõe três níveis de ação, colocando em prática propostas de desenvolvimento pactuadas em diferentes escalas:

I) nacional – define critérios de seleção, estímulo e regulação de atividades socioeconômicas e culturais nos espaços, guiando-se por estratégias gerais de desenvolvimento definidas pelo conjunto da sociedade nacional; II) regional – procurar adequar as estratégias nacionais às realidades regionais de forma a romper com o ciclo secular das desigualdades no Brasil, manifestas regionalmente; e III) 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 (BRASIL, 2006, p. 186).

Estes aspectos são visíveis no “Quadro síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos institucionais”, dividido em mecanismos e instrumentos coercitivos, incitativos e persuasivos, que por sua vez estão indicados por escala, supranacional, nacional, regional, local, rural, multiescalar. Tal também ocorre no “Quadro-síntese de instrumentos: mecanismos de gestão, como explicitado no quadro 18:

Quadro 18 – Quadro-síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos institucionais

Mecanismos e instrumentos institucionais
Coercitivos
<p>Escala supranacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de uma política de competitividade dos territórios (Mercosul) <p>Escala nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementação de política de descentralização administrativa e fiscal; - Criação de legislação para o OT e equalização regional, urbana e municipal; - Compatibilização e complementaridade entre níveis de governo em assuntos administrativos e fiscais; - Elaboração de uma política de competitividade dos territórios; <p>Continuidade e aperfeiçoamento da integração dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento (trilogia PPA–LDO-LOA) instituída pela Lei 9.276/96.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conclusão e efetiva implantação do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE do Território Nacional; - Criação de novos recortes territoriais. <p>Escala regional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de penalização e recompensa para às administrações locais segundo gestão fiscal e tributária (Lei de Responsabilidade fiscal)

<p>Multiescalar</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementação da legislação relativa a consórcios públicos / articulação dos níveis administrativos municipais, estaduais e federais.
<p>Incitativos</p> <ul style="list-style-type: none"> - competitividade dos territórios (Mercosul) <p>Escala nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementação de política de descentralização administrativa e fiscal; - Criação de legislação para o OT e equalização regional, urbana e municipal; - Compatibilização e complementaridade entre níveis de governo em assuntos administrativos e fiscais. <p>Escala nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação de comitê interministerial de OT (Câmara das políticas de integração nacional e desenvolvimento regional vinculada à Casa Civil da PR); - Criação de espaço institucional no âmbito do legislativo para o tema de OT (criação de uma Comissão específica para OT no Congresso); - Criação de entidades e de espaços institucionais no executivo para os temas de OT e desenvolvimento regional; <p>Criação de Fundos Estruturais para OT e/ou desenvolvimento regional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Linhas de créditos especiais para o financiamento dos setores industriais de insumos básicos e bens de capital; - Reforço das políticas agrícolas orientadas a agricultura familiar e assentamento de populações periurbanas no campo; - Ações de desenvolvimento econômico e de C & T no nível federal. <p>Escala regional</p> <p>Criação de agências e conselhos de desenvolvimento regional e de apoio ao OT. (recriação Sudene, Sudeco e Sudam);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação de Comissões Regionais de Desenvolvimento Econômico; - Criação de espaços consultivos regionais de ordenamento do território; - Criação de Consórcios públicos intermunicipais; - Criação de Fundos e incentivos para o desenvolvimento regional e OT (Fundos Constitucionais – FNO, FCO, FNE / proposição de um Fundo Nacional). <p>Escala urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação de políticas orientadas ao desenvolvimento das pequenas e médias cidades. <p>Escala rural</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação de espaços institucionais para implementação de estratégia de desenvolvimento rural. <p>Multiescalar</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento da disponibilidade de crédito para investimentos produtivos <p>instrumentos administrativos (1): nacionalização ou municipalização de terras: 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>

Fonte: BRASIL (2006, p. 120-124)

Quadro 19 – Quadro-síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos de gestão

Mecanismos e instrumentos institucionais
Coercitivos
<p>Escala supranacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de planos de conectividade e densificação dos equipamentos do território (Ex: Plano Puebla-Panamá)

<p>Escala nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plano de Ordenamento Territorial <p>Escala regional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planos regionais de Ordenamento Territorial - Diretrizes regionais de Ordenamento Territorial <p>Escala local</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planos Municipais de Ordenamento Territorial <p>Escala urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento da gestão integrada das Regiões Metropolitanas -RMs com dotação orçamentária específica (Dar fiscalidade às RMs). - Programas de renovação urbana e infraestrutura <p>Multiescalar</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementação de sistemas descentralizados de avaliação e monitoramento dos efeitos territoriais das políticas (ex: Observatórios dos territórios) - Criação de redes de avaliação e unidades técnicas de monitoramento nos diferentes níveis de governo - Avaliação e monitoramento de planos, programas e projetos com rebatimento territorial
<p>Incitativos</p> <p>Escala nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de Desenvolvimento Empresarial. <p>Escala regional</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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); - Implementação de políticas de investimento orientadas às regiões estagnadas e populações vulneráveis. <p>Escala rural</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa para melhoria da qualidade de vida e da infraestrutura das comunidades rurais. <p>Multiescalar</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programas para planejamento, implementação e complementação de Infraestrutura, Planejamento, implementação e complementação das redes de transporte e energia (ex: Redes Trans-européias).
<p>Persuasivos</p> <p>Multiescalar</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promoção de planos, programas e projetos. - Promoção dos recursos endógenos (naturais, culturais) dos territórios (pode ter amplitude nacional ou regional).

Fonte: BRASIL (2006, p. 125-131).

2.4.11 Capacidade técnica de gestão e compartilhamento de informações

Em diversas partes do diagnóstico, indica a falta de informações atualizadas em diversos âmbitos, na realização de diagnósticos, como o caso da falta de informação quanto ao custo do transporte, entre outros, para a operacionalização de políticas, como indicado quando trata da Política Nacional de Recursos Hídricos, onde cita como instrumento o sistema de informações, explicitado quando trata dos programas e políticas existentes.

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 (BRASIL, 2006, p.161).

Ao tratar do conceito de território, indica que tem-se claro que se identifica com o espaço do Estado-Nação, tendo presente a existência de espaços virtuais que estruturam redes de comunicação e informação, imprescindíveis hoje às atividades econômicas, sociais e culturais.

Constata-se, na indicação das siglas, no início do documento, a Rede Nacional de Informações sobre Investimentos; Sistema de Apoio à Decisão com Informações; Sistema e Informações de Estatais; Sistema de Informações de Projetos de Reforma, embora não sejam citadas no decorrer do texto, o que não significa que o país não possua um sistema de informação pelo fato de não ter sido explicitamente citado.

Como indicação de ação concreta, no quadro onde são apresentados os mecanismos e instrumentos de operacionalização, é indicada para a escala multiescalar a disseminação de informações para os diferentes setores.

2.4.12 Propostas de lei, mecanismos legais e regulação das ações

Aponta as leis existentes que devem ser consideradas e indica a necessidade de formular leis; entretanto, não são apresentadas proposições de leis. No item que trata do marco legal, algumas competências são definidas no que diz respeito ao papel da União, competências de coordenação, competências administrativas, competências estaduais e municipais.

No item que trata da análise da legislação em vigor correlata ao ordenamento territorial, indica a necessidade de novas leis, e aponta 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 e 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.

Indica, portanto, que é necessária a edição de uma nova lei que institua o Plano Nacional de Ordenamento Territorial. Ressalta que, 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.

Aponta a criação e edição de leis de maneira separada e não integral, indicando a necessidade do legislativo de conferir unicidade às questões

A partir da análise da legislação em vigor, em item específico, indica que alguns pontos devem ser considerados na elaboração de um anteprojeto de Política Nacional de Ordenamento Territorial, cita leis específicas, planos e decretos, relativas às seguintes matérias:

a) Princípio da função social da propriedade ; b) Terras indígenas; c) Reforma agrária; d) Código florestal; e) Lei que dispõe sobre áreas espaciais de interesse turístico; f) Lei que dispõe sobre a faixa de fronteira; g) Lei do parcelamento do solo para fins urbanos; h) Lei que dispõe sobre o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição; i) Lei que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente; j) Lei que institui o Plano de Gerenciamento Costeiro; k) Lei que trata da Política Agrícola; l) Lei que dispõe sobre o mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e a plataforma continental; m) Lei que trata da Política Nacional de Recursos Hídricos; n) Lei que trata do Sistema Nacional de Conservação da Natureza – SNUC; Lei relativa à Política urbana, denominada Estatuto da Cidade; Decretos que tratam do zoneamento ecológico econômico.

Ressalta que 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.

Quando trata do marco legal, indica que falta regulamentação de matérias para integrar formas de uso, ocupação e proteção do solo urbano. Indica, inclusive, que 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.

2.4.13 Fontes de financiamento e incentivo

São apontados instrumentos de financiamento existentes tanto no diagnóstico, nas diretrizes de ação propostas e principalmente no item que trata dos instrumentos com

rebatimento territorial, além de indicar fontes de financiamento dos principais programas federais, como consta no quadro 20:

Quadro 20 – Fontes de financiamento indicados para a PNOT

Fontes de financiamento
<p>- Diagnóstico/ Matriz estratégica/ Mecanismos e instrumentos institucionais/ Incitativos/ Escala nacional: Linhas de créditos especiais para o financiamento dos setores industriais de insumos básicos e bens de capital.</p> <p>- Diagnóstico/ 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. Além destes, cita as reduções de imposto de renda e suas regras, estabelecidas na Medida Provisória nº2199-14/2001.</p> <p>- Diretrizes de ação propostas/Econômicas: Articulação e criação de instrumentos financeiros de apoio ao ordenamento territorial, priorizando os territórios deprimidos/estagnados.</p> <p>- Estratégias/ Político-institucionais: Promover adequação com relação a OT, considerando os impactos territoriais dos fundos e outros instrumentos de financiamento de políticas relacionados ao OT.</p> <p>- Estratégias/Fundiário-Territorial: Criar instrumentos financeiros de apoio ao ordenamento territorial.</p> <p>- Instrumentos com Rebatimento Territorial/ Programas: 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.</p> <p>- Instrumentos com Rebatimento Territorial/ 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.</p> <p>- Indica que, 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.</p> <p>- O texto discute as políticas operacionais do BNDES que orientam e normatizam a concessão de financiamento estabelecendo critérios para priorizar 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.</p> <p>- Dentre as linhas de financiamento do BNDES, indica 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:</p> <p>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);</p> <p>b) Industriais: Programa de Financiamento a Supridores Nacionais de Equipamentos, Materiais e Serviços Vinculados; Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica</p>

(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) **Infraestrutura:** 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**

d) **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).

- Além destes, indica que outras fontes de recursos estão disponíveis em alguns programas frutos de acordos internacionais de empréstimo; como exemplo, cita o Programa Monumenta, e de doação, como o PPG-7.

- Para o setor privado, enfoca os que podem influenciar de forma significativa o território, como fundos constitucionais, fundos de pensão, recursos alocados pelo BNDES, BB, BNB, BASA e SUFRAMA. Sobre esta temática, apresentam uma análise do setor privado e sua dinâmica territorial, o que contam com análises de investimentos no setor privado.

Fonte: Brasil (2006).

2.4.14 Etapas de avaliação, realimentação, metodologias e competências

Não indica etapas explícitas, embora cite que a tarefa de elaboração de uma proposta de lei a ser apresentada ao Poder Legislativo impõe a avaliação das normas em vigor, apresente pontos da legislação que devem ser considerados e aponte necessidade de implementação de sistemas descentralizados de avaliação e monitoramento dos efeitos territoriais das políticas, bem como criação de redes de monitoramento em diferentes níveis do governo; avaliação e monitoramento de planos, programas e projetos com rebatimento territorial.

Também não indica etapas explícitas relacionadas aos processos ou mecanismos de elaboração, aprovação, coordenação, execução, avaliação, retroalimentação, nem fiscalização, não são apontados os competentes para todo o processo. Entretanto, nas ações indicam escalas, onde seria possível pressupor alguns responsáveis ao menos em cada instância. Ainda que não sejam explícitos tais fatores, o texto, em alguns momentos, cita indicativos e aponta para alguns condicionantes importantes ao processo.

Quantos aos termos “realimentação, revisão, correção, retificação, reformulação, reconstrução ou fiscalização”, não foram encontrados estes termos quanto às etapas do plano.

Também não foram encontradas metodologias específicas, a não ser a indicação, na introdução, que o objetivo do trabalho buscou bases conceituais, metodológicas e programáticas para uma PNOT.

Quanto ao processo, indica que 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 vigentes que exerçam influência sobre a política que se precisa instituir para verificar a necessidade de revogação total ou parcial de seus dispositivos a partir da alteração de seus comandos. Aponta que a avaliação das questões que possam influenciar numa política de ordenação do território deve ser realizada com base nas matérias elencadas pela Constituição Federal de 1988, nos artigos que tratam das competências legislativas das entidades estatais.

Quanto à avaliação e monitoramento, no quadro síntese de instrumentos: mecanismos e instrumentos de gestão, cita como instrumento coercitivo, em escala “multiescalar”: a implementação de sistemas descentralizados de avaliação e monitoramento dos efeitos territoriais das políticas (ex: observatórios dos territórios); criação de redes de avaliação e unidades técnicas de monitoramento nos diferentes níveis de governo; avaliação e monitoramento de planos, programas e projetos com rebatimento territorial. O mesmo é indicado para a Escala Regional: criação de rede de avaliação e unidades técnicas regionais de apoio aos organismos de planejamento.

Quando trata da experiência francesa, cita o processo que conta com uma sequência de análises prospectivas de consulta, seja na definição de orientações e dos recursos a serem aplicados ou na tomada de decisão e na implementação de ações e avaliação de processos, que contam com avaliação contínua das ações e políticas implementadas. O mesmo também ocorre na síntese de mecanismos utilizados nos casos da União Europeia, França e da Itália, quando trata das suas prioridades, indica “os mecanismos de gestão que envolvem a avaliação e monitoramento das ações implementadas”.

Quanto a realimentação, reformulação, o termo não é utilizado para expressar processos para o plano nacional; entretanto, é utilizado nos mecanismos e instrumentos operacionais incitativos, em escala nacional: Reformulação da proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – Enids.

O processo de acompanhamento também não é indicado para o plano em geral; entretanto, o termo é citado nas explicações sobre algumas políticas e programas que incidem sobre o território, como é o caso do PROECOTUR, quando aponta que o Grupo Técnico de Coordenação do Ecoturismo para Amazônia Legal (GTC) é a instância interinstitucional de

acompanhamento do programa; quando trata do PROAMBIENTE, também identifica o Sistema de Acompanhamento e Controle (SAC); Em Agenda 21, indica a criação de um Fórum permanente de desenvolvimento sustentável local, que aborde aspectos ambientais, sociais e econômicos locais.

2.5 APRENDIZADO SOBRE O HISTÓRICO DE PLANEJAMENTO NO BRASIL

A partir da literatura consultada, foram sistematizados quadros com os principais planos, objetivos, legados, considerações e críticas para cada período histórico. Ressalta-se que não se pretende esgotar o assunto, mas apontar os aspectos indicados na literatura estudada sobre a temática analisada, o que pode inclusive ser utilizado em trabalhos futuros, como apresentado no apêndice A – Sistematização de planos, objetivos e legados (histórico).

Para o objetivo específico a que o item se propôs, buscaram-se, nas análises apresentadas na literatura sobre o histórico do planejamento no Brasil, aspectos que podem comprometer o sucesso do planejamento e aspectos considerados positivos para o sucesso do planejamento e execução de políticas em âmbito nacional.

Ressalta-se que, para a identificação aprofundada destes itens, seria necessário avaliar plano por plano, bem como análises dos resultados efetivos. Entretanto, a literatura estudada já apresenta dados que podem subsidiar uma avaliação, ainda que genérica, de aspectos que incidem no sucesso do planejamento, o que também permite a análise do documento em questão.

Dentre os aspectos observados, ressaltam-se:

Aspectos relacionados a questões históricas (contexto), culturais e políticas:

Presença de oligarquias; predomínio de interesses de elites econômicas; interferência de organismos internacionais; longos períodos de ditadura; fases de autoritarismo; presença maior ou menor do estado na economia; períodos de descentralização e centralização do papel do Estado; crise federativa; crises internacionais; dificuldades para assimilar a dívida externa e interna.

Aspectos relacionados ao planejamento (execução, implementação e avaliação):

Planejamento marcado pela ocasionalidade e falta de continuidade; planejamento como cartas de intenções, listas de investimentos focados apenas na questão econômica; falta de clareza com relação aos resultados esperados; ausência de diagnóstico; necessidade de

termos quantitativos, qualitativos e avaliações de políticas; incentivos em regiões já desenvolvidas em detrimento das mais carentes de infraestrutura; falta de hierarquia no planejamento; falta de continuidade.

Aspectos positivos com relação a possibilidade do sucesso do planejamento no Brasil

Conquistas advindas da Constituição de 1988; crescente descentralização; crescente estabilização da economia e aumento do papel do Estado como agente transformador; recursos humanos, tecnológicos e logísticos suficientes para estruturar e implementar políticas; aprofundamento do estudo e avaliação de políticas públicas; tentativas de harmonizar políticas nacionais, setoriais e locais; construção de novas metodologias; aperfeiçoamento de programas sociais; implementação de políticas de grande envergadura; maior consulta à população.

2.5.1 O histórico do planejamento no documento base para a PNOT

Já na apresentação do contexto nacional e internacional são feitas algumas considerações sobre experiências anteriores, com ênfase nas mais recentes. Além disso, no diagnóstico do documento, o quinto item explicita “as experiências nacionais e internacionais na formulação e implementação de políticas de ordenamento territorial, buscando subsídios aplicáveis ao caso brasileiro”. Considera, no sexto item “As principais ações e instrumentos setoriais e multisetoriais em vigência no país”, além do sétimo item, que apresenta uma “Análise do aparato institucional e jurídico-legal”. Ou seja, em teoria, são considerados tanto aspectos históricos, quanto o contexto atual do país, político, institucional e jurídico, para que sejam planejadas as ações.

Dentre as experiências anteriores, indicou-se:

Quadro 21 – Experiências de planejamento anteriores apontadas no documento base para a PNOT

Recortes do texto sobre as experiências anteriores apontadas no documento base para a PNOT
<ul style="list-style-type: none"> - 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. - 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). - Ressalta que, para o item, buscou-se focar em políticas governamentais federais, e que foi empregado maior esforço analítico nas políticas e programas do atual governo (contemporâneo ao plano). - Ressalta que a Constituição Federal de 1988 instituiu o Plano Plurianual (PPA) como instrumento de

planejamento do governo federal, estadual e municípios. Que 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.

- 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.

- Aponta que as políticas apresentadas 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.

- Quando trata dos instrumentos de planejamento, cita algumas políticas, planos e programas, os explica, mas não faz análises qualitativas nem aponta problemáticas a serem superadas.

Fonte: sistematização da autora, com base nos dados apresentados em Brasil (2006).

Dentre as considerações a respeito do histórico do planejamento no Brasil e do contexto nacional e internacional, foram identificados os seguintes aspectos: a) interferência do contexto internacional; b) contexto nacional; c) problemáticas relativas ao planejamento e gestão e c) considerações sobre momentos históricos:

a) Contexto internacional:

- Relaciona o enfraquecimento do Estado nacional e sua capacidade de tomar decisões autônomas, num quadro que propicia o endividamento, a mobilidade de capitais e a crise fiscal, como consequência da reestruturação da economia mundial, a busca incessante do aumento da produtividade e a integração do mercado.

- Indica que a disponibilidade de recursos para investimentos e a busca de novos mercados por empresas e países centrais propiciou um modelo perverso de desenvolvimento, baseado na concentração de capitais e de renda e no endividamento público. O modelo tornou-se altamente dependente de investimentos estatais em equipamentos e redes de infraestrutura.

b) Contexto nacional:

- Aponta que condicionantes repousam numa via autoritária desde os tempos coloniais, onde conflitos sociais e territoriais expressam a desordem contida neste processo.

- Ressalta que a crise do Estado correspondeu à crise no planejamento centralizado e no território, esgotado o projeto-nacional-desenvolvimentista.
- Indica que o processo que culminou com a acentuação da competitividade global e a privatização do capital social investido em empresas e serviços públicos como forma de reestruturar a economia resultou em maior poder para as corporações que aprofundam a reestruturação do território, gerando grandes territórios corporativos que acabam incorporando, submetendo ou excluindo os territórios de grupos sociais menos poderosos.
- Reconhece que cresce o poder dos estados federativos e municípios e o peso da globalização se faz sentir na inserção competitiva e criação de ilhas de crescimento na periferia e bolsões de pobreza no centro, principalmente nas metrópoles, o que se verifica na pressão ambiental e novos recortes territoriais constituídos pelas Áreas Protegidas e movimentos sociais organizados com base em relações locais, onde tal multiplicidade de territórios embasou a visão de fragmentação da economia, sociedade e território.
- Observa que a geopolítica da corporação baseada na logística que resultou em grande velocidade de crescimento e expansão territorial contrapõe-se à geopolítica da produção familiar, gerando fortes conflitos de exclusão social, sobretudo no Centro-Oeste e Amazônia.

c) Problemáticas relativas ao planejamento e gestão:

- Aponta como esgotado o modelo de acumulação intensiva, ou fordismo, após a Segunda Guerra Mundial, onde a recuperação se deu pela emergência da acumulação flexível.
- Indica que os limitados investimentos governamentais tendem a ser priorizados em lugares e regiões já desenvolvidas, diante de pressões de setores produtivos, o que acaba criando o ciclo virtuoso da prosperidade econômica localizada. E, por outro lado, as áreas social e economicamente deprimidas não conseguem superar o ciclo vicioso da pobreza em que se encontram, com pouca atividade para investimentos econômicos, o que acentua as disparidades regionais.
- Reconhece que ação do Estado não tem conseguido ser eficiente para corrigir distorções e buscar equilíbrio no desenvolvimento territorial.
- Aponta que o território retoma sua importância como estratégia de fortalecimento do Estado, mas em um contexto mais complexo em que ressaltam-se os seguintes desafios: a crescente exclusão social e suas demandas, que requerem grandes

investimentos do Estado; poder e a autonomia das corporações e 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 e da OTCA, como estratégia para fortalecer a autonomia e a competitividade, significando uma nova e mais ampla escala de atuação territorial.

- Indica que no contexto atual não há um projeto nacional claro capaz de explicar a lógica do ordenamento territorial; entretanto, reconhece-se o grande desafio de quanto a compatibilização entre as demandas sociais e a competitividade num contexto onde pressões tentam realizar a passagem da governabilidade para a governança.

d) Considerações sobre momentos históricos:

- No projeto nacional-desenvolvimentista que culminou com o “milagre” (1930-1980) a malha de duplo controle – técnico e político – imposta sobre o território nacional, constituída de redes e polos de crescimento permitiu alcançar parte dos objetivos do projeto proposto, mas, também intensificou a desordem social, ambiental e econômica, decorrente da mobilidade espacial da população relacionada à urbanização intensa e expansão da fronteira econômica.

- Enquanto na fase desenvolvimentista houve tentativas de implementar projetos para disseminar a acumulação com os polos de crescimento, é possível identificar um esforço intencional e articulado para ocupar, dominar e equipar o território de maneira sistemática.

- Na fase desenvolvimentista, um dos principais condicionantes foi a capacidade de governos centrais formularem e implementarem políticas de caráter nacional. As políticas de ordenamento territorial nesta fase podiam ser vistas como instrumentos do Estado centralizador e da reestruturação positiva que caracterizou boa parte da segunda metade do século vinte.

- Os principais instrumentos da fase desenvolvimentista eram do tipo institucional e se complementavam com instrumentos de operacionalização, onde o papel ativo do Estado na formulação, implementação e financiamento do ordenamento territorial se refletiu no grande número de instrumentos disponíveis.

- Políticas iniciadas em meados do século vinte contribuíram de maneira decisiva para a integração do país ao mercado mundial. Na fase mais recente, caracterizada pela reforma do Estado e drástica diminuição de sua capacidade de investimento,

políticas de ordenamento do território permanecem subentendidas em políticas setoriais ou enfrentam sérias limitações, dificuldades estas que parecem estar relacionadas às modificações no modelo de governança, em que deixou-se diluir perspectivas sociais e ambientais ao incluir, como solução para restrições da ação governamental, parecerias com o setor privado.

- Na fase do Estado reformado, também há instrumentos de operacionalização e institucionais, mas em número bem mais reduzido do que na fase anterior.

- Na fase da reforma do Estado (característica das últimas décadas), os governos centrais tendem a diminuir seus papéis como grandes financiadores de política de equipamento. Diante desta tendência, documentos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE mostram a necessidade de reavaliar a distribuição vertical do poder, a descentralização de recursos fiscais, bem como políticas e estratégias governamentais em geral.

- O mesmo documento aponta críticas no caso da escala macrorregional ou estadual, tais como testes à competitividade; aumento de diferenciais de desempenho; aumento dos custos de coesão; oportunidades relacionadas à tecnologias, mercados e conhecimento; necessidade de investimento; reorganização da produção; requalificação profissional; melhorias ambientais; diferenciais de crescimento devidos a problemas de migrações; infraestrutura e falta de investimento privados.

- Na atual fase do Estado reformado, o ordenamento do território mantém objetivos potencialmente conflituosos, em busca de equacionamento da inserção competitiva do país no contexto mundial, a redução de graves desigualdades; e a promoção do desenvolvimento sustentável.

- No começo da redemocratização se anuncia a necessidade de se alterar o papel do Estado e do planejamento na promoção de desenvolvimento em novas bases, o que não ocorria de forma clara, e nem poderia ser, em face do contexto das crescentes demandas sociais e avanço da globalização.

2.6 SÍNTESE DAS ANÁLISES

A partir da análise do referencial teórico e resultados das análises identificadas neste item, foram elaborados critérios para avaliar o documento “Elaboração de subsídios técnicos e

documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial” (BRAISL, 2006).

As variáveis e categorias foram identificadas na literatura, bem como boa parte dos critérios; uma vez que para a definição de alguns, partiu-se da experiência do pesquisador e de interpretações da problemática proposta. Para facilitar a leitura da tabela, nos critérios foram ressaltados em negrito a situação atual para cada caso, no qual, para o modelo desejado, deve se considerar o primeiro critério proposto.

Quadro 22 – Síntese das análises realizadas, situação atual e modelo desejado

VARIÁVEL	1. Definição de ordenamento e relação com ações concretas
CATEGORIA	- Define o conceito e o que ele implica
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL (em negrito)	(1) define e indica ações que buscam garantir sua implementação (2) define e indica ações necessárias (3) define discute (4) define teoricamente
PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	Necessário definir hierarquias e prioridades de ação para o enfrentamento dos embates relacionados aos interesses
VARIÁVEL	2. Considerações acerca do federalismo
CATEGORIA	- Reconhecimento de características no que diz respeito às instâncias federativas
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL (em negrito)	(1) define o tipo de federalismo, o que ele implica as competências existentes relacionando-as com as ações e apresenta problemáticas a serem superadas (2) define, considera as competências nas ações, indica problemáticas, mas não como superá-las (3) define, considerando as competências, sem considerar problemáticas. (4/5) não define, ou não considera nas ações e ou indica problemáticas
PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	As competências e relações entre as unidades da federação são consideradas. Apresenta algumas problemáticas e prevê ações relacionadas à harmonização entre as instâncias e coordenação por parte da União. Ainda que de maneira superficial, considerando a abrangência da questão, reconhece-se a preocupação.
VARIÁVEL	3. Aprendizado a partir de Planejamento
CATEGORIA	-Ações de sucesso
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL (em negrito)	(1) identifica ações de sucesso e as aproveita nas ações (2) identifica algumas ações de sucesso e as aproveita nas ações (3) identifica ações de sucesso, indica a necessidade de considerá-las, mas não apresenta ações (4) não identifica
PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	A experiência é discutida, mas apenas superficialmente sem considerar aspectos comprometedores, tampouco indica dados qualitativos, nem quanto ao histórico, nem quanto à identificação e programas e políticas existentes.
VARIÁVEL	4. Elementos do plano
CATEGORIA	a) Identificação dos objetivos
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL (em negrito)	(1) objetivos claros e definição de passos bem definidos para alcançá-los. (2) objetivos claros, definição de passos, faltando comprometerimentos explícitos (3) objetivos claros, sem definição de etapas necessárias

	(4) objetivos difusos
PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	Os objetivos são complexos e implicam o enfrentamento de problemas históricos, onde a definição dos passos implicaria em definição e prioridades e hierarquias.

VARIÁVEL	4. Elementos do plano
CATEGORIA	b) Identificação de interesses
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL (em negrito)	(1) identificado os interesses de todos os agentes e o embate em que implica a relação (2) identificado alguns interesses e implicações (3) identificados de maneira difusa (4) não identificados
PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	Não são apresentados de maneira sistemática quais são objetivamente os interesses; entretanto identifica alguns, seus embates e a necessidade de serem compatibilizados, indicando, inclusive estratégias gerais.

VARIÁVEL	4. Elementos do plano
CATEGORIA	c) Participação social
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL (em negrito)	(1) indica a participação em todas as etapas do processo (formulação, aprovação, implementação, retroalimentação), e quais são os responsáveis. (2) não indicou participação na elaboração do documento, mas indica a necessidade e participação, etapas e responsáveis. (3) não indicou participação na elaboração do documento, mas indica a necessidade e participação, não indicando as etapas necessárias. (4) não indica a necessidade de participação
PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	Apesar de o documento discutir amplamente a necessidade de participação, como característica central para a conquista dos fins pretendidos, não foi indicada a participação na elaboração do documento, principalmente no que diz respeito à ordem desejada. Entretanto, aponta nas estratégias a necessidade de consulta popular.

VARIÁVEL	4. Elementos do plano
CATEGORIA	d) Definição da situação atual
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL (em negrito)	Necessário aprofundar as discussões sobre diagnósticos para avaliar o documento.
PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	Constata-se uma preocupação em considerar aspectos econômicos, logísticos, sociais, culturais de maneira ampla, entretanto aponta que faltam análises qualitativas, bem como mensurar o resultado de políticas já existentes.

VARIÁVEL	4. Elementos do plano
CATEGORIA	e) Definição do modelo desejado
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL (em negrito)	Necessário aprofundar as discussões sobre diagnósticos para avaliar o documento.
PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	Não indica de maneira explícita o cenário desejado, mas, ao trabalhar os itens do diagnóstico, é possível constatar a relação entre as questões identificadas e as proposições de diretrizes, mecanismos e ações indicados.

VARIÁVEL	4. Elementos do plano
CATEGORIA	f) Identificação de cenário possível
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL	(1) quantitativo e qualitativo (2) qualitativo

(em negrito)	(3) discursivo (4) não identifica
PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	Não são apresentadas metas quantitativas, apesar da apresentação de infográficos indicados transformações desejáveis.

VARIÁVEL	4. Elementos do plano
CATEGORIA	g) Definição de prioridades e hierarquias de metas e objetivos
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL (em negrito)	(1) apresenta hierarquias, prioridades, apresentando mecanismos para concretizá-las. (2) apresenta hierarquias e prioridades, as define indicando etapas concretas (3) discute a necessidade de definir hierarquias, mas não as define (4) não indica hierarquias nem prioridades
PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	O documento apenas indica a necessidade de se estabelecer prioridades. E, por se tratar de um plano que objetiva a harmonização de conflitos entre interesses no território, e que considera o imperativo econômico e seus reflexos negativos para a questão ambiental e social, reconhece que se trata de uma tarefa quase utópica; portanto, a definição de prioridades seria crucial para o sucesso das ações.

VARIÁVEL	4. Elementos do plano
CATEGORIA	h) Definição de estratégias de acordo com interesses
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL (em negrito)	Necessário aprofundar o estudo do diagnóstico e das ações. Mas, de acordo com os interesses gerais do ordenamento territorial, indicam-se ações relacionadas ao desenvolvimento equilibrado
PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	Apresenta diversas ações relacionadas com o objetivo do ordenamento territorial (ações para integração; promoção de atividades; desenvolvimento equilibrado; desenvolvimento sustentável e ações que primam pela equidade); apresenta problemáticas a serem superadas e estas foram consideradas nas ações previstas. Entretanto, as ações não são claras, nem preveem impactos.

VARIÁVEL	4. Elementos do plano
CATEGORIA	i) Indicação de etapas
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL (em negrito)	(1) indica etapas de formulação, execução, retroalimentação e avaliação do plano (2) indica etapas de implementação, retroalimentação e avaliação (3) indica etapas de implementação, mas não indica a retroalimentação e avaliação do plano (4) não indica etapas
PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	Discute a necessidade de elaboração de proposta de lei, faz considerações sobre a implementação do plano, mas não indica a programação de etapas, nem para a formulação, implementação, retroalimentação e avaliação do plano.

VARIÁVEL	4. Elementos do plano
CATEGORIA	j) Indicação dos responsáveis
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL (em negrito)	(1) indica os responsáveis de maneira clara para cada etapa, principalmente no que diz respeito ao enfrentamento de embates, indicando sanções para o não cumprimento. (2) indica os responsáveis de maneira superficial (3) indica a necessidade de responsáveis, mas não aponta quem são. (4) não indica responsáveis.
PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	Esta questão é discutível ao refletir sobre a amplitude do plano. Entretanto, considerando os embates que objetiva enfrentar, é possível identificar que apresenta as instâncias para cada ação, onde também é possível supor os responsáveis que devem agir de acordo com preceitos legais já previstos na legislação.

VARIÁVEL	4. Elementos do plano
CATEGORIA	k) Articulação e coordenação entre as instâncias
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL (em negrito)	(1) indica as articulações necessárias, prevê ações e considera os principais embates (2) discute a necessidade de harmonização, prevê ações, mas não aponta embates e soluções (3) discute a necessidade de harmonização, mas não prevê ações (4) não indica a necessidade de coordenação e harmonização das instâncias
PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	Questão discutível e que necessita de maior aprofundamento. Entretanto, é possível constatar que discute amplamente a necessidade de harmonização, indicada também em ações e na indicação da coordenação por parte da União. Entretanto, considerando os objetivos a que pretende alcançar, supõe-se que seria necessário indicar os principais conflitos e como solucioná-los (embora, no texto, cite alguns).

VARIÁVEL	4. Elementos do plano
CATEGORIA	l) Disponibilidade e compartilhamento de informações
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL (em negrito)	(1) informações quantitativas, qualitativas e recursos humanos e técnicos para identificação e compartilhamento (2) informações quantitativas, qualitativas, recursos técnicos e humanos, com pouca previsão de compartilhamento (3) existência de recursos técnicos e humanos, previsão de compartilhamento, com a indefinição de dados quantitativos e qualitativos (4) não há indícios de recursos técnicos, nem de informações suficientes
PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	O documento reconhece que faltam informações quantitativas e qualitativas desde o estudo do diagnóstico, quanto aos resultados de políticas e programas já implementados, o que representa um problema, uma vez que para que o plano tenha sucesso é necessário saber a situação atual, para então prever o modelo desejável e os cenários possíveis. Entretanto, supõe-se, pelas informações, que existem recursos técnicos e humanos que deem conta da tarefa.

VARIÁVEL	4. Elementos do plano
CATEGORIA	m) Amparo legal, existência de normas, critérios, metodologias e sanções
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL (em negrito)	(1) aponta as leis existentes a serem consideradas, indica a necessidade de novas leis e apresenta projetos e leis (2) aponta as leis existentes a serem consideradas, indica a necessidade de novas leis, mas não apresenta projetos de leis (3) aponta as leis existentes, mas não indica leis necessárias (4) não discute a questão legal
PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	O documento possui um item específico que trata das competências dos entes federativos, bem como principais leis a serem consideradas, além de indicar a necessidade de novas leis, principalmente a lei que institui o plano; entretanto não apresenta nenhum projeto de lei a ser considerado.

VARIÁVEL	4. Elementos do plano
CATEGORIA	n) Fontes de financiamento e incentivo
CRITÉRIOS SITUAÇÃO ATUAL (em negrito)	(1) são indicadas as fontes de financiamento existentes, bem como a necessidade de prover outras, além de prever orçamentos específicos para ações prioritárias e conflituosas (2) são indicadas as fontes de financiamento existentes, bem como a necessidade de prover outras (3) indicada a necessidade de prover fontes de financiamento, mas não considera as existentes (4) não discute o financiamento

PARA ALCANÇAR O MODELO DESEJADO (1)	Apesar de o documento indicar e discutir amplamente a questão das fontes de financiamento, tanto as existentes quanto as que devem ser providenciadas, considerando a amplitude do plano, é compreensível que não sejam apontados orçamentos específicos; entretanto, considerando os embates relacionados às intenções do ordenamento territorial, a provisão de recursos para políticas prioritárias poderia ser discutida para garantir a execução das ações.
-------------------------------------	--

Fonte: a autora a partir da sistematização das análises.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

3.1 RESULTADO DA PESQUISA

As discussões relativas ao ordenamento territorial indicam a necessidade de posicionamento diante do rumo que a sociedade global tem perseguido. Com efeito, mesmo que se refira a um conceito polissêmico ainda em discussão, parte de concepções que objetivam considerar os aspectos mais humanos da vida em sociedade, uma vez que reconhece a necessidade de controlar o crescimento espontâneo de atividades humanas no sentido de controlar os desequilíbrios, criando condições ótimas de valorização da terra e dos marcos menos adaptados de desenvolvimento humano dos habitantes.

É possível constatar que a natureza do conceito está em processos, quando indica que se refere a um caminho, um instrumento materializado e centrado principalmente no interesse do Estado, o único capaz de objetivar um desenvolvimento integral, pois pressupõe a identificação, administração de conflitos e compatibilização de interesses econômico, social e ambiental, compatibilização esta que é vista para muitos como utópica, mas que ao mesmo tempo, seria o único caminho capaz de garantir a sobrevivência a longo prazo.

Trata-se de uma proposta ampla e conflituosa, mas que tem sido objeto de estudo de gestores, além de estar em pauta na agenda de atores políticos de diversos países, a considerar principalmente os avanços na América Latina e as iniciativas materializadas em leis no Brasil, o que culminou com a apresentação de documento, em 2006, como subsídios para a definição para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial.

Ainda que não se tenham indícios da continuidade da política, e que outras políticas de grande envergadura como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional estejam em curso no país; considerando a abrangência do ordenamento territorial e os objetivos a que se propõe, além de identificar experiências que têm sido exitosas em alguns países, trata-se de uma discussão necessária não só para macro-políticas, quanto para a indução de políticas em nível regional e local, uma vez que parte de premissas promissoras ao colocar os atores locais no centro do desenvolvimento equilibrado.

Diante destes fatores, a análise da literatura disponível sobre a temática possibilitou responder ao primeiro objetivo, quanto à identificação do que implica o ordenamento territorial para o planejamento nacional, o que nos permite não só analisar o documento base

apresentado, mas refletir e abrir caminhos para a discussão e efetivação de uma política nacional de ordenamento territorial em âmbito nacional.

Constatou-se que, para garantir as transformações objetivadas, é necessário força política e o interesse real do Estado para enfrentar os conflitos que se apresentam para o ordenamento, uma vez que se apresenta como um conceito operacional que objetiva compatibilizar interesses altamente conflituosos, como o interesse econômico, social e ambiental; embates também identificados em ações que objetivam o desenvolvimento sustentável e o enfrentamento de desigualdades sociais, o que tem sido objeto de políticas nos últimos anos. Para além de constatações teóricas, questiona-se o fato da não continuidade da política, considerando as sucessivas eleições presidenciais que garantiram ao governo atual 12 anos de permanência no poder, o que não significa dizer que não existiram experiências em âmbito regional e local.

Desta maneira, entende-se que a resposta do segundo objetivo do trabalho, a partir da identificação de características do planejamento, trouxe indicativos de como o planejamento de uma política neste nível pode ser efetiva, principalmente considerando que iniciativas foram tomadas, mas que não tiveram encaminhamento.

Portanto, a realização da avaliação proposta no terceiro objetivo do trabalho, onde se buscou avaliar a congruência entre o documento “Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial” e as expectativas apontadas na literatura sobre ordenamento territorial e planejamento, permitiu constatar que, embora o documento possa ser considerado pertinente aos objetivos propostos pelo ordenamento territorial, alguns aspectos que lhe faltaram poderiam tratar de garantir maior representação de problemáticas da realidade e maior provisão de ações concretas, o que não necessariamente explica o porquê da não continuidade da política, mas, pode subsidiar planejamentos e ações futuras.

Como indicado nas análises, foi identificado que a hipótese do trabalho foi confirmada, uma vez que o documento, como suposto, contempla discussões centrais do ordenamento territorial e aparentemente indica a necessidade de romper com a tendência de centrar as ações em questões econômicas, onde não fica claro a existência de compromissos que garantam a efetivação dos fins a que se propõe, aspecto que pode ser considerado discutível.

As razões pelas quais considerou-se que a apresentação de estratégias e instrumentos não indicam a garantia da conquista dos fins propostos resultam da constatação de ausência de características apontadas sobre conteúdo e estrutura do planejamento, onde faltam aspectos

definidores e ou que “amarrem” as ações de tal forma que fique evidente a possibilidade e viabilidade de sua implementação.

Dentre os aspectos centrais para esta afirmação, indicam-se:

- a) Falta de definição de prioridades e hierarquias para o enfrentamento dos embates relacionados aos interesses;
- b) Falta de definição do cenário possível; o que está relacionado com a identificação de prioridades;
- c) Não indicação de metas quantitativas e qualitativas;
- d) Falta e ausência de dados quantitativos e qualitativos na elaboração do diagnóstico, principalmente com relação ao alcance e efetivação de políticas e programas já existentes;
- e) Falta de consideração sobre participação durante a elaboração do documento e indicação de participação para as outras fases da implementação e avaliação do plano;
- f) Indicação parcial com relação às leis que devem ser promulgadas para o exercício do plano e a ausência de uma proposta de lei que já pudesse ser apreciada e discutida;
- g) Não indicação de todas as etapas necessárias para a implementação da política, bem como a não consideração de momentos de avaliação e retroalimentação;
- h) Indicação parcial dos responsáveis pelas ações, definido no documento apenas ao apresentar as instâncias, uma vez que a definição dos responsáveis pode ser uma das maneiras de comprometer e responsabilizar os responsáveis;
- i) Falta de discussão sobre a questão orçamentária de que necessita o plano, embora indique fontes de financiamento e necessidade de provisão de recursos; o que pode estar implícito nas leis disponíveis, mas que também poderia ser um instrumento que possibilitasse vislumbrar a efetivação do plano a partir de metas concretas que pudessem, de alguma forma, ser mais previsíveis.

Considerando, principalmente, os embates relacionados ao enfrentamento de conflitos de interesse dos diferentes atores no território e que tal harmonização resume os objetivos centrais do ordenamento territorial, o que pode ser crucial para o sucesso das ações, a ausência de indicativos e ou proposta de alternativas concretas para a problemática compromete o desenvolvimento equilibrado, sustentável e equitativo tão almejado. Desta maneira, o documento deixa a desejar no aspecto central relacionado aos seus objetivos, o que pode ser relacionado também à ausência de explicitação da participação dos atores desde a

construção do documento, bem como o delineamento de como esta participação pode ou deve ocorrer para, ao menos, identificar os interesses objetivos e problemáticas mais graves a serem enfrentadas.

Ainda assim, é possível reconhecer que o documento apresenta aspectos positivos e necessários, pela proposta, discussão dos embates principais para os objetivos da política, discussões sobre a necessidade de superar o modelo atual de desenvolvimento, elaboração de diagnósticos, proposição de estratégias e discussões sobre o aparato institucional brasileiro no que diz respeito às competências dos entes federativos e os instrumentos legais já existentes.

Desta forma, mesmo considerando que o documento analisado não é o documento final para a política, e que seria pretensão supor que as orientações prescritas dessem conta da realidade, não só por ser tão complexa, mas por reconhecer que existem múltiplos fatores a serem considerados na execução de planos, e que perpassam o planejamento enquanto manual, conclui-se que trata-se mais de uma discussão teórica do que um documento que pudesse ser utilizado para promover transformações objetivas e necessárias para os fins a que se propõe.

3.2 CONCLUSÕES SOBRE OS ASPECTOS TEÓRICOS DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

De antemão, constata-se a escassez de matérias que discutem o ordenamento territorial no Brasil, principalmente no que diz respeito a implementação de política nacional, a considerar as ações iniciadas em 2003, quando da apresentação do documento base para a política.

Tal constatação identifica-se ao analisar a data de publicação dos materiais que tratam do ordenamento territorial no Brasil: uma vez que os últimos materiais identificados datam de 2008, e que o artigo mais recente data de 2013, mas trata justamente do histórico das tentativas do ordenamento no Brasil explicando a elaboração do documento base da PNOT na época em que foi formulado, o que já foi trabalhado por outros autores.

Em contrapartida, o CEPAL, através do ILPES, possui diversos documentos que discutem o ordenamento territorial na América Latina e inclusive tratam da realidade brasileira, o que também é constatado a partir da identificação de um vasto material publicado recentemente por teóricos latinos.

Para não afirmar que não existem publicações sobre o ordenamento territorial no Brasil, as identificadas tratam do ordenamento em escala local, ou são focadas na questão do zoneamento e uso do solo, e desenvolvimento rural. Entretanto, discussões pertinentes foram identificadas em materiais recentes que tratam do desenvolvimento regional, aspecto amplamente discutido para a ordenação do território.

Por este motivo é que considera-se a relevância deste estudo, no que diz respeito à intenção de aprofundar a discussão sobre o ordenamento territorial, o que de certa maneira justifica a utilização de discussões teóricas citadas por outros autores, como Cabeza, especialista que discute amplamente o tema e buscou retomar discussões anteriores; o que ocorre também na discussão sobre o federalismo, temática discutida por juristas e urbanistas e cientistas políticos, que ainda precisa ser aprofundada no que diz respeito à identificação de problemáticas e critérios que possibilitem a cooperação e articulação entre as instâncias responsáveis não só pela execução, como pelo planejamento e financiamento de ações em escala estadual e municipal.

3.2.1 Contribuições para a gestão urbana

Ainda que seja necessário reconhecer que seria utópico indicar que a atividade de planejar seria capaz de dar conta de todas as problemáticas relativas ao contexto cultural, institucional, social, econômico e político relativos à execução de planos e políticas públicas, uma vez que se trata da realidade que está em constante transformação, é preciso ressaltar que existem características e aspectos do planejamento que o fazem mais ou menos exequíveis. Sendo assim, é tarefa do gestor buscar aprimorar tanto técnicas de planejamento, quanto o reconhecimento da realidade tal qual ela se apresenta para poder intervir reconhecendo tanto as necessidades quanto possibilidades existentes.

É neste sentido que, mesmo percebendo que o documento analisado não precisasse dar conta de todos os aspectos estudados para esta análise, tais como a relação entre os entes federativos e regras e mecanismos institucionais práticos (temas amplos e que ainda estão sendo estudados), ressalta-se que estes elementos podem indicar maior aplicabilidade de planos e políticas quando identificados, principalmente no que diz respeito aos embates reconhecidos já identificados em outros estudos sobre a execução de políticas.

Portanto, ao identificar o contexto atual de fortalecimento da União como indutor de políticas públicas e a abertura para discussões sobre a estruturação e implementação de planos

federais, bem como o retorno da ênfase na centralidade do território como elemento relevante para articulação entre políticas, a discussão proposta neste trabalho traz elementos relevantes uma vez que chama atenção para aspectos centrais relativos não só ao planejamento, mas para a necessidade de posicionamento diante de problemáticas históricas e urgentes, principalmente considerando o embate entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento sustentável (ambiental e social).

Sobre tais possibilidades a definição precisa de etapas relacionadas à participação social, por exemplo, não poderiam ser deixadas de lado no documento estudado e em qualquer outro que afirme considerar a necessidade de empoderamento e participação cidadã. Haja visto que se trata de um elemento conflituoso, quando identifica-se a constatação de sua centralidade para o sucesso de políticas, no próprio desenho e planejamento da política, identifica-se que carece de identificação de embates e soluções práticas.

O mesmo pode ser aplicado à questão da relação entre as instituições responsáveis, pois, uma vez que se identifica a problemática da falta de cooperação e articulação entre instâncias, instituições e políticas, e que se trata de um problema complexo, para o desenho de uma política de tal amplitude ou outra que objetive enfrentar problemáticas conflituosas e que incidem sobre interesses de atores poderosos, a mera citação da necessidade de enfrentamento sem a indicação de como isto pode ocorrer na prática repete a intenção histórica de transformação sem comprometimento prático, que seria perceptível quando possibilidades concretas de enfrentamento fossem destacadas. Neste quesito cita-se a necessidade de hierarquizar prioridades, apontar responsáveis e ações principais para o sucesso de objetivos centrais.

Em termos gerais, trata-se da necessidade de reconhecer o crescente papel do Estado como indutor de políticas públicas, não só como capaz de orientar transformações no espaço público, como o único que possui elementos que possibilitem o enfrentamento de problemáticas tão conflituosas e de buscar harmonizar e compatibilizar interesses. Desta maneira, ainda que alguns objetivos sejam considerados utópicos, a possibilidade e necessidade de amarrar o planejamento de maneira que possa garantir ao máximo, dentro dos limites, a possibilidade de sua execução, é tarefa do planejador, do gestor.

3.3 POSSIBILIDADES DE PESQUISAS E TRABALHOS FUTUROS

Como já indicado, uma das dificuldades para a pesquisa, para além da amplitude do tema e da definição de recortes para sua análise, a dificuldade de encontrar materiais sobre o ordenamento territorial no Brasil mostrou-se ao mesmo tempo um empecilho e incentivo para que o trabalho pudesse contar com as experiências latinas, o que, como explicitado, justificou também o interesse pelo tema.

Sobre a dificuldade de delimitar os recortes para as análises do tema, este fator também trouxe resultados positivos, uma vez que foi necessário consultar materiais de diversas áreas de estudo (geografia, história, urbanismo, direito, ciência política, economia, sociologia, entre outros), para compreender os fatores que poderiam incidir de maneira mais enfática e que merecessem ser explicitados pelo caráter definidor no sucesso do planejamento de políticas em âmbito nacional de grande magnitude e objetivos tão conflituosos e amplos.

Dentre as temáticas que num primeiro olhar possam destoar das análises propostas, as considerações sobre o federalismo brasileiro possibilitaram uma visão necessária sobre a possibilidade de harmonizar e implementar políticas, o que fora questionado por alguns, mas, que dentre o aprendizado para a compreensão do todo se mostrou pertinente, e que de acordo com as considerações observadas e análises realizadas, merece ser aprofundado.

Considerando a amplitude da temática e limitações previstas pelos prazos acadêmicos, grande parte dos temas estudados precisam e merecem ser aprofundados. Dentre os principais, ressalta-se a necessidade de complementar o panorama histórico proposto sobre as políticas nacionais no Brasil, no que diz respeito a embates práticos e soluções propostas; discutir a possibilidade de uma definição sintética do conceito de ordenamento territorial; aprofundar os critérios propostos para análise de planos bem como aprofundar as discussões sobre as problemáticas relativas às características do federalismo brasileiro, principalmente no que diz respeito à capacidade governativa dos entes federados e mecanismos de indução à cooperação para a formulação e implementação de políticas em escalas local e regional.

De maneira geral, chama-se atenção para a identificação de critérios que possam garantir que planos e políticas possam ser exequíveis de maneira mais realista possível. Principalmente considerando os objetivos centrais de políticas contemporâneas quando objetivam enfrentar e harmonizar interesses econômicos, sociais e ambientais.

REFERÊNCIAS

ABREU SÁ, Tatiana Deane. O que é o ordenamento territorial. **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, p. 70-78, 2005. Disponível em:

<http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3fc31d16-e5f7-46fb-b8cc-0fb2ae176171&groupId=24915>. Acesso em: 15 ago. 2013.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999. 187p.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP – Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p.67-89, 2007. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 ago. 2014.

ALBUQUERQUE, Francisco. **Política Regional y Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe**. Programa ConectaDel del Fondo Multilateral de Inversiones. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013. p. 1-31. Disponível em:

<<http://www.fao.org/agronoticias/territorios-inteligentes/e-biblioteca/detalle/es/c/231872/>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

ANDRADE, Silvério Antônio Moita de. O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação de serviços públicos: enfoque na segurança pública. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 38 (6), p.1-15, 2004. Disponível em:

<<http://www.spell.org.br/documentos/download/12300>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

ARRETCHE, Marta (2010). Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Revista Dados**. Rio de Janeiro, 53 (3), p. 587-620, 2010. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n3/a03v53n3.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2014.

BARBOSA, Nelson. Dez anos e política econômica. **Lula e Dilma – 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. FLASCO, Rio de Janeiro, p. 69-103, 2013. Disponível em: <http://www.flasco.org.br/dez_anos_governos_pos_neoliberais/archivos/10_ANOS_GOVERNOS.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BARBOSA E DIAS, Gabriel de Souza; Helena. Consórcios intermunicipais como instrumento para o desenvolvimento regional: a experiência do Rio de Janeiro. **Anais do I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade**, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, p.1-19, 2012. Disponível em:

<<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2768/2708> > Acesso em: 30 ago. 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 70 Edição. Lisboa: Lda, 2009. 229p.

BASTOS, Celso Ribeiro (Coord). **A federação no Brasil**. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização e Instituto dos Advogados de São Paulo, Curso Modelo político brasileiro: v.3, 1985. 64p.

BATISTELA, Marcos Geraldo. **Coexistência de planos territoriais no brasil: Harmonia e Conflito**. 2005. 118f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/ Programa de Pós-Graduados em Direito, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1877>. Acesso em: 14 mar. 2014.

BECKER, Bertha K. Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial. **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, p. 70-78, 2005. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3fc31d16-e5f7-46fb-b8cc-0fb2ae176171&groupId=24915>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL (2006). **Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (versão preliminar)**. Ministério da Integração Nacional. Brasília: Universidade de Brasília / Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2006. 260p. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/5bd/2br/3plans/2006pnot/PNOT-v-preliminar.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BRITO, Liane do Socorro Bastos. Territórios da Cidadania e Regiões de Integração: Diferentes olhares sobre o mesmo espaço ou mesmo olhar sobre espaços diferentes? In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011, Rio e Janeiro, p.1-11. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/3608/3534>>. Acesso em: 30 ago.2014.

CABEZA (1997), Ángel Massiris. Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional. **Revista Perspectiva Geográfica, Programa de Estudios de Posgrado en Geografía** (EPG), Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) - Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Boyacá, n. 1, p. 7-87, 1997. Disponível em:

<http://www.territoriochile.cl/modulo/web/ordenaterritorial/ordenamiento_territorial_y_construccion_regional.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.

CABEZA (2002), Ángel Massiris. Ordenación del territorio en America Latina. **Scripta Nova**. Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Barcelona, v.VI, n. 125, 2002. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>>. Acesso em 20 set. 2013.

CABEZA (2008), Angel Massiris. Gestion del Ordenamiento Territorial em América Latina. **Revista Proyección**. Mendoza, v.1, n.4, p.1-34, 2008. Disponível em: <http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3238/massirisproyeccion4.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.

CARDOSO; José Celso Jr; COUTINHO; Ronaldo (Org). **Planejamento estratégico governamental em contexto democrático: lições da América Latina – 2013**. Caderno EIAPP, Brasília: ENAP, 2014.

CARGNIN, Antônio Paulo. A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais. In: SEMINÁRIO DE REFORMA DO ESTADO E TERRITÓRIO: INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, n. I, p.1-30. Porto Alegre, UFRGS/POSGEA, 2007. Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/upload/Paper_Final_AntonioPaulo_Cargnin_mar08.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2013.

CARLOS, Ana Fani. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996. 150p.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. 235p.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 4ª Edição. São Paulo: Cortez, 2000. 236p.

CLEMENTINO, Maria. Ordenamento e Planejamento Territorial: a falta que faz o plano metropolitano. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 2008, Barcelona. Diez Años de Cambios em el mundo, el la geografia y el las ciencias sociales, 1999-2008, p.1-24. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/252.htm>>. Acesso em: 10 out. 2013.

COSTA, Jodival. Ação, espaço e território: elementos para pensar uma política de ordenamento territorial. **Revista Políticas Públicas**. São Luís, v.16, n.1, p. 15-24, jan./jun. 2012. Disponível em:

<http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=457>.
Acesso em: 10 set. 2013.

CUNHA, Alexandre Mendes; SIMÕES, Rodrigo. Política regional e avaliação: desafios para uma leitura crítica o caso brasileiro. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, n. XXIII, 2009. Disponível em: <<http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/166.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

D'ÁVILA, Luiz Felipe. , Celso Ribeiro. **A federação no Brasil**. Curso Modelo político brasileiro: v. 3, 64p. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização, 1985.

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1996. 293p.

ETGES E DEGRANDI, Virgínia Elisabeta e José Odím. Desenvolvimento Regional – A Diversidade Regional como Potencialidade. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE, I, 2012. Rio de Janeiro. Disponível em: <Desenvolvimento Regional – A Diversidade Regional como Potencialidade>. Acesso em: 30 ago. 2014.

FERRERI, Janice Helena. In BASTOS, Celso Ribeiro (Coord). **A federação no Brasil**. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização e Instituto dos Advogados de São Paulo, Curso Modelo político brasileiro: v.3, 1985. 64p.

FRANÇA, Christina Batista de. Por que é importante pensar regionalizações para o Brasil? In: SEMINÁRIO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE. ANPUR, 2012. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/sedres/article/view/3997/3903>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

GASPAR, Jorge. O novo ordenamento do território – geografia e valores. **Scripta Vetera**, Edição Eletrônica de trabalhos sobre geografia e ciências sociais, Coimbra, p.1-9, 1995. Disponível em: < <http://www.ub.edu/geocrit/sv-39.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A Federação. **A federação no Brasil**. Curso Modelo político brasileiro: v. 3, 64p. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização, 1985.

GUDIÑO, María Elina. Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones de ordenamento territorial. **Scripta Nova**. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona, v. XIV, n. 331, ago. 2010. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-25.htm>>. Acesso em: 20 de ago. 2013.

ILPES (2010). Programa del desarrollo territorial em América Latina y el Caribe. **CEPAL – Colección documentos de proyectos**, Naciones Unidas, Santiago, out. 2010. 165 p.

Disponível em

<<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3801/lcw345.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

ILPES (2013). 50 Años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial. Luis Riffo (Org). **CEPAL – Serie Desarrollo Territorial**, n.15 Naciones Unidas, Santiago, 2013. 59p, Disponível em: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/7248-50-anos-del-ilpes-evolucion-de-los-marcos-conceptuales-sobre-desarrollo>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

MANZZOTTI, Alda; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais**. 2ª Edição. São Paulo: Thomson, 1999.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos Planos de Desenvolvimento Elaborados no Brasil após o II PND**. 2002, 203f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas – Economia Aplicada) - Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-08012003-110722/publico/patricia.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

MENEZES, Suzaneide. **Reforma Administrativa e Gestão de Políticas Sociais em Mossoró: a falácia dos atores institucionais e sociais**. 2009. 214f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, 2009. Disponível em: <http://bdtd.ufrn.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4304>. Acesso em: 14 mar. 2014.

MOTA, Francisco Lima; GONÇALVES, Luciléa Ferreira Lopes. Ordenamento territorial: uma análise a partir do Ministério do Desenvolvimento Agrário da descentralização política através de emancipações municipais. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA – TERRITÓRIOS EM DISPUTA: OS DESAFIOS DA GEOGRAFIA AGRÁRIA NAS CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO, n XXI. Uberlândia, 2012. Disponível em: <http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1312_2.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2013.

OLIVEIRA, Aparecida Antônia; MOREIRA, Adriana Rochas de Carvalho F.; LIMA, Eleuza Ferreira. Política de Desenvolvimento e Desigualdades Regionais no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL – 48º, Campo Grande, 210. p. 1-18. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/15/56.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

PEÑA, Yolanda Teresa Hernández. El ordenamiento territorial y su construcción social em Colombia: um instrumento para el desarrollo sustentable? **Revista Colombiana de Geografía**. Colômbia, n.19, p.97-109, 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/16854>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

POLETTO, Emílio. Ordenamento Territorial no Brasil e a promoção do desenvolvimento local: uma aproximação geográfica. **Ágora**, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p.49 a 72, 2008. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/agora/article/download/1587/1099>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. **CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe**, Brasília, p.1-56, 2009. Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/9/36379/LCBR205FernandoRezende.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2013.

ROCHEFORT, Michel. **Redes e sistemas**. Ensinando sobre o urbano e a região. São Paulo: Hucitec, 1998. 174p.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo (2005) O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Ministério da Integração Nacional, Brasília, p. 31-39, 2005. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Estado/O%20processo%20de%20reforma%20do%20Estado%20e%20a%20pol%C3%ADtica.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

RUCKERT (2005), Aldomar Arnaldo ALBUQUERQUE, Edu Silvestre. Uma contribuição ao debate sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT. **Mercator - Revista de Geografia da UFC**. Fortaleza, v. 4, n.8, p. 15-26, 2005. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273620422002>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

RÜCKERT (2007), Aldomar Arnaldo. A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil. Uma política territorial contemporânea em construção. **Scripta Nova**, Barcelona, v. xi, n. 245, 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24566.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

SANDER, Sabrina Dhieniffer. MAIORKI, Giovana José. Ordenamento do território: um tema pouco discutido no Brasil. Universidade do Contestado. **Desenvolvimento Regional em Debate (DRd)**. Mafra, Ano 2, n.1, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/217/282>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001, 473 p.

SENRA, Kelson Vieira. **Políticas e Instituições para desenvolvimento econômico territorial. O caso do Brasil**. Santiago, Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPS), CEPAL, 2010. 109p. Disponível em: <http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/3/38883/S8DT_L3192_p.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2013.

SERRADO, Claudia. **Governanza para el desarrollo económico territorial em América Latina**. Santiago, Chile: RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2011. 24p. Disponível em: <http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13596570249.pdf>. Acesso em 20 ago. 2013.

SILVA (2012), Carlos Eduardo. **Planejamento urbano e competência da União: a contribuição dos planos urbanísticos da União para o desenvolvimento urbano**, 2012. 135f. Dissertação (Mestrado em Direito Urbanístico) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/9/TDE-2013-01-02T09:16:37Z-13273/Publico/Carlos%20Eduardo%20Silva.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

SILVA (2014), Fernanda Lima e. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro: estudo de caso sobre o ministério das cidades no governo Lula**, 2014. 130f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11567>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

SILVA, SANTOS E RODRIGUES. Jadson Pessoa; Luiz Eduardo Neves; Leonan Pereira. Do Estado Desenvolvimentista ao Estado Liberal: Implicação para a dinâmica regional da economia brasileira. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE, n. I, 2012, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/sedres/article/viewFile/3872/3785>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

SIMMEL, George. As grandes cidades e a vida do espírito. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p.1-15, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/mana/v11n2/27459.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2013.

SOARES, Esther Bueno. União, Estados e Municípios. **A federação no Brasil**. Curso Modelo político brasileiro, v. 3. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização, 1985. 64p.

SOUZA, Ana Paula. Ordenamento territorial: uma análise do macrozoneamento de Ipirá. [S.l.], 2011. Disponível em: <http://www.uesb.br/eventos/simposio_cidades/anais/artigos/eixo5/5c.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2013.

TONI, Jakson de. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. In: SOUZA, Ana Paula. **Ordenamento territorial: uma análise do macrozoneamento de Ipirá**. Por uma Gestão Sustentável. Brasília, 2014, p.1-18. Disponível em: <https://jacksondetoni.files.wordpress.com/2012/04/detoni-jackson-planej-gov_perspectivas2014.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2013.

VEIGA, José Eli de. Territórios para um desenvolvimento sustentável. **Ciência & Cultura**, São Paulo, p. 20 - 24, 2006. Disponível em: <http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/Territorios_para_um_Desenvolvimento_Sustentavel.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2014.

VAINER, Carlos B. O planejamento territorial e projeto nacional: o desafio da fragmentação. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v.9, n.1, p.9-23, 2007 Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/viewFile/167/151>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

VIEIRA, NIZOLA, KALLAS, BRITO, SCHVASBERG, FARIA; Alessandra d'Avila; Liliane Janine; Luana Miranda Esper; Manuelita Falcão; Benny; Rodrigo Santos. Estudos recentes sobre a rede urbana brasileira – diferenças e complementariedades. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, n. XIV, 2011, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/394>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**. Parte 1. São Paulo: Cortez, 2001. 210p.

APÊNDICE A – SISTEMATIZAÇÃO DE PLANOS, OBJETIVOS E LEGADOS (HISTÓRICO)

Quadro 23 - Planos, ações e legados - Período Imperial e República Velha

<u>Período Imperial (1822-1889):</u>		
PLANO/ AÇÕES	PRINCIPAIS OBJETIVOS	LEGADOS
- algumas ações territorializadas	- construção de habitações	- estruturas ferroviárias
<u>República Velha (1889-1930)</u>		
<i>Deodoro da Fonseca – ind. (1889-1891); Floriano Peixoto – ind. (1891-1894); Prudente de Moraes – dir. (1894-1898); Campos Sales – dir. (1898-1902); Rodrigues Alves – dir. (1902-1906); Afonso Pena – dir. (1906-1909); Nilo Peçanha – dir. (1909-1910); Hermes Fonseca – dir. (1910-1914); Venceslau Brás – dir. (1914-1918); Rodrigues Alves – dir. (faleceu antes da posse); Epitácio Pessoa – dir. (1919-1922); Artur Bernardes – dir. (1922-1926); Washington Luís – dir. (1926-1930); Júlio Prestes – dir. (não assumiu em razão do golpe de 1930).</i>		
PLANO/ AÇÕES	PRINCIPAIS OBJETIVOS	LEGADOS
- planejamento relacionado à defesa do café.	- consolidação da infraestrutura estratégica	- infraestrutura; autonomia com relação ao poder central. - portos e ferrovias - reconhecimento do papel das federações
CONSIDERAÇÕES		
<ul style="list-style-type: none"> - planejamento marcado pela ocasionalidade e falta de continuidade, forte influência conservadora defendida por discursos oligárquicos; - política de livre comércio do século XIX representou um programa para manter a estrutura predominante da época; ênfase em conceitos como liberalização comercial, privatizações e ajuste fiscal; modelo de industrialização por substituição de importações, que prevalece de 30 até 70; - a estratégia de substituição de importações, fundamentada no ideário keynesiano de desenvolvimento, não deu conta de resolver os problemas agravados pela crise do petróleo, onde, no mesmo período os Estados Unidos e parte dos estados europeus iniciaram um processo de reforma sobre o neoliberalismo, que, na América Latina, através do Consenso de Washington, se encarregou de difundir. 		

Fonte: Sistematização da autora a partir de Matos (2002) e Cargnin (2007).

Quadro 24 - Planos, ações e legados – Era Vargas

<u>Era Vargas (1930 – 1946)</u>		
<i>Junta Governativa (Augusto Fragoso, Isaías de Noronha, João Mena Barreto) – ind. (1930); Getúlio Vargas – ind. (1930-1945); José Linhares – ind. (1945-1946)</i>		
PLANO/ AÇÕES	PRINCIPAIS OBJETIVOS/ AÇÕES	LEGADOS
- Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (previsto de 1939-1944) - Plano de Obras e Equipamento (1943)	- criação de indústrias básicas, execução de obras públicas. - fixação de metas para área estatal com ênfase na programação de obras e criação de indústrias básicas.	- aumento da intervenção estatal; regulação da economia - primeiro plano com alcance quinquenal, planos mais elaborados e criação de organismos para formulação, execução e controle dos planos de governo; - criação da Companhia Siderúrgica Nacional
CONSIDERAÇÕES:		
- período denominado como nacional desenvolvimentista; sentimento nacionalista, ideia de fortalecimento da industrialização, deslocamento de investimentos privados do setor de exportação para a produção da indústria nacional.		

Fonte: Sistematização da autora a partir de Matos (2002), Cargnin (2007) e Menezes (2009).

Quadro 25 – Planos, ações e legados – Segunda República brasileira

Segunda República brasileira (1946-1964): <i>Eurico Gaspar Dutra – dir. (1946-1951); Getúlio Vargas – dir. (1951-1954); Café Filho – dir. (1954-1955); Carlos Luz – ind. (int. 1955); Juscelino Kubitschek – dir. (1956-1961); Jânio Quadros – dir. (1961-1964); Ranieri Mazzilli – ind. (interino 1961); João Goulart – dir. (1964-1968)</i>		
PLANO/ AÇÕES	PRINCIPAIS OBJETIVOS	LEGADOS
<ul style="list-style-type: none"> - Missão Cooke (1942) para a Mobilização Econômica e a Missão Abbink (1948) - Plano de Obras e Equipamentos (previsto de 1944 a 1948) - Plano Geral de Viação - Plano de Metas (1956) - Planos de Desenvolvimento de Regiões elaborado pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE (1959) e Planos Nacionais Setoriais, como o Planasa, do saneamento, entre outros. - Plano Trienal de Desenvolvimento econômico e Social - Governo de Castelo Branco (1961-1964) - Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG/ 1964-1966). - Plano Decenal (1967-1976) 	<ul style="list-style-type: none"> - políticas protecionistas, incentivo à exportação - necessidade de maior conhecimento da estrutura econômica brasileira - integração de mercados regionais, construção de rodovias - metas fixadas para áreas estatal, ênfase em obras de infraestrutura e indústrias básicas - problemáticas relacionadas à energia, transporte, indústria e a construção de Brasília - enfrentamento de problemas do crescimento regional - propostas de reforma de base e problemas estruturar a economia, para conciliar o crescimento com estabilidade econômica e redução das desigualdades - plano e combate à inflação, incentivo à aceleração de crescimento, - diretrizes políticas para a década, definição de responsabilidades para o governo federal 	<ul style="list-style-type: none"> - construção da Transamazônica - transposição da capital para Brasília - realização de diagnósticos econômicos pelo governo federal - diversificação da indústria - criação de empresas públicas - economia mista; Companhia Saneamento de São Francisco; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - apreciação do plano SALD - ampliação da participação social com a estruturação de sugestões - experiência no combate à inflação - descentralização administrativa - utilização de modelos de desenvolvimento
<p>CONSIDERAÇÕES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cooperação com os Estados Unidos, pesquisa para analisar o caso brasileiro, sob o ponto de vista regional; indicou a necessidade de uma política de desenvolvimento econômico rápido e que se espalharia; - Interferência do pensamento keynesiano, baseado num modelo de estado mais presente na área social e garantidor da infraestrutura; novo programa de modernização com base na indústria, apoiada por um planejamento estatal com fortes traços de populismo, conhecido como Nacional Populismo; - políticas de desenvolvimento regional a partir de meados dos anos 50; baseavam-se no conceito de polos de crescimento e dinamização; - Território ia sendo tecido por decisões tomadas em grandes agências setoriais: papel de agências de planejamento regional, que se debruçavam sobre planos nunca concretizados e distribuíam incentivos fiscais entre grupos dominantes locais e regionais; - Grandes projetos de investimento, decisivos para produzir a integração nacional, ao gerarem nexos entre os grandes núcleos urbanos do país, contribuindo fortemente para conformar um espaço nacional integrado, mas profundamente desigual (VAINER, 2007); - Plano trienal de desenvolvimento econômico social: tentativa instituída em meio à agitação política que marcou o governo de João Goulart nos anos no poder e sofreu pela forte oposição às reformas de base propostas, e que tal plano foi [falta complementar]; 		

- A partir de 1964 – governo perde seu componente populista e passa a ter um caráter autoritário;
- A partir da década de 60, processo de integração produtiva inter-regional, caracterizado pela presença de capitais privados e públicos;
- 60, 70 e 80, instituídos mecanismos governamentais para estimular a transferência de capitais das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas (MOREIRA; LIMA, 2009). A partir de agências de fomento, Finor - Fundo de Investimento do Nordeste, e o Finam - Fundo de Investimento do Nordeste, com o objetivo tornar mais notável a aplicação de capitais na região Norte e Nordeste.

CRÍTICAS

- Processo de industrialização da América Latina, amplamente criticado, uma vez que conduziu a uma insuficiente absorção da força de trabalho, tornando-se escassamente competitiva com altos custos de produção, mantendo uma desigual distribuição de renda (MATOS, 2002).
- Execução de planos prejudicada com alterações no sistema orçamentário promovido pela Constituição de 1946 (REZENDE, 2009).
- Para Vainer (2007) não eram os planejadores regionais que planejavam a região, mas os planejadores e tomadores de decisão em empresas estaduais, o setor elétrico, o setor minero-metalúrgico, as grandes companhias siderúrgicas estatais.
- Plano trienal, com o fracasso de alguns meios para estabilizar a economia não teve condições de prosperar; Plano Decenal, não obedecidos, sem estabelecer metas quantitativas, detalhava de maneira genérica o que deveria ser executadas por quinquênio.
- superintendência, agências de desenvolvimento regional, segundo Cunha e Simões (2009), não tinham um balanço claro e objetivo, considerado chocante considerando a brutal desigualdade regional do país, que parece pouco ter influenciado, ou pouca ênfase dada às metodologias de avaliação de políticas para o território, em termos quantitativos e analíticos.

Fonte: Sistematização da autora a partir de Matos (2002); Cargnin (2007); Vainer (2007); Oliviera; Moreira; Lima (2009); Rezende

Quadro 26 - Sistematização de planos, ações e legados – Regime militar

Regime Militar (1964-1985): <i>Ranieri Mazzilli – ind. (Interino – 1964); Humberto Castelo Branco – ind. (1964-1967); Artur da Costa e Silva – ind. (1967-1969); Aurélio Tavares, Augusto Rademaker e Márcio Melo (1969); Emilio Garrastazu Médici – ind. (1964-1964); Ernesto Geisel – ind. (1979-1985).</i>		
PLANO/ AÇÕES	PRINCIPAIS OBJETIVOS	
<ul style="list-style-type: none"> - Programa Estratégico do Desenvolvimento (1968-1970) - Planos de Desenvolvimento Integrado (1966-1974). - Metas e bases para ação do governo (1970-1972) - Plano Nacional de Desenvolvimento – I e II (1972/1975) - III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985) 	<ul style="list-style-type: none"> - política regional e local, baseada no modelo de desenvolvimento concentrado, buscava melhorar a distribuição territorial de renda e emprego por meio de incentivos e investimentos de infraestrutura - crescimento do PIB, processo de desenvolvimento autossustentado e integrado e crescimento dos setores de infra estrutura - ações relacionadas à infraestrutura, energia, investimentos das empresas estatais Eletrobrás, Petrobrás, Siderbras - manter o crescimento acelerado dos anos anteriores, realizar políticas de distribuição de renda, simultaneamente com o crescimento econômico. - combater a inflação e a questão da dívida externa, além da busca de uma nova estratégia de desenvolvimento 	<ul style="list-style-type: none"> - políticas de grande magnitude - estratégias geopolíticas - fronteira econômica, com o sul e primeiras tentativas - criação de centenas de empresas - criação das Regiões Metropolitanas - Pesquisa Econômica Aplicada - Habitação e Urbanismo - financiamento ao planejamento - da Zona Franca de Manaus - amplaram-se os estudos econômicos - sistemático de estatísticas
<p>CONSIDERAÇÕES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De 1930 a 1980, políticas se destacam pela sua magnitude; de 1960 a 1970, políticas de desenvolvimento local possibilitam melhores fatores determinantes de acumulação de capital, e assim, o processo de desenvolvimento endógeno da localidade; Influência do Plano Territoire e os Planos D'Urbanisme); Planos de Desenvolvimento Integrado (1966-1974); década de 70, marcada pelo “milagre brasileiro”, forte expansão econômica; década marcada pela ênfase no planejamento, em 1972, início da fase denominada “milagre brasileiro”, investimento de capital externo, com o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Década de 80, considerada década perdida, com o agravamento da crise do petróleo, crise fiscal e recessão econômica, provoca alteração radical no papel do Estado, a considerar que o crescimento econômico e alta inflação; - Impactos da desconcentração nacional da atividade produtiva no território nacional se tornam mais evidentes de 1970 a 1985, econômico sob o amparo dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs I e II), que contribuíram para a reversão do processo produtiva. 		

CRÍTICAS:

- planos considerados como documentos de intenções; a União estaria incumbida de propor um modelo único de planejamento e peculiaridade de cada região, que ficaria dependente da figura do governador do estado, restando um vazio em termos de responsabilidade;
- formação de uma rede urbana nacional não resultou na solução dos fortes problemas de desigualdades sociais e disparidades; problemática da degradação ambiental causada pelo desenvolvimento econômico;
- estratégia desenvolvimentista gerou efeitos prejudiciais à economia, uma vez que, ora estimulou o capital privado e endividamento, ora esta dívida em responsabilidade do Estado, que não tinha capacidade de poupança e credibilidade;
- cenário afetado e determinado por projetos que se tornaram hegemônicos por determinados períodos até o momento como período de redemocratização, ainda sofre reflexos dos períodos de totalitarismo;
- As políticas de desenvolvimento urbano no período militar comprometidas com o fortalecimento do setor econômico e econômico urbano assumiram um caráter socialmente excludente, que aprofundou e ampliou os históricos processos de estratificação social das grandes cidades brasileiras;
- III PND, refletiu a crise econômica e a crise do governo, incapaz de formular um plano de ação coerente; III PND: pouco se difere se apenas como uma declaração de intenções).

Fonte: Sistematização da autora a partir de Ruckert (2005); Cargnin (2007); Menezes (2009); Oliveira; Moreira; Lima (2009); Peres; Vieira et al (2011); Silva; Santos; Rodrigues (2012).

Quadro 27 - Sistematização de planos, ações e legados – Nova República (parte 1)

Nova República (parte 1 - 1985 – 1990): <i>Tancredo Neves – ind. (Morreu antes da posse); José Sarney – ind. (1985-1990).</i>		
PLANO/ AÇÕES	PRINCIPAIS OBJETIVOS	LEGADOS
<ul style="list-style-type: none"> - III PDN e o Plano de Desenvolvimento da Nova República (1985) - Planejamento esvaziado/ Ausência de uma política nacional - Políticas de desenvolvimento regional 	<ul style="list-style-type: none"> - fomentar a difusão das inovações de conhecimento, contribuir para o desenvolvimento de empresa e criação de redes de empresas, bem como aumentar a diversidade urbana e estimular o desenvolvimento - Investimentos públicos e privados nas regiões periféricas 	<ul style="list-style-type: none"> - Expansão da atividade econômica em nível nacional e em regiões periféricas menos desenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). - Falência do planejamento centralizado. - Carta Magna: redefinição da República Federativa do Brasil/ estabelecimento de novas competências e atribuições para os membros. - Estudos e seminários que buscavam discutir as causas das crises em que o planejamento se encontrava.
<p>CONSIDERAÇÕES</p> <ul style="list-style-type: none"> - PNDs acabaram não resultando em transformações por conta das transformações políticas; - De 30 a 89: Forte intervenção estatal na atividade econômica, registradas elevadas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto – PIB, nacional e regional, expansão associada, segundo Cunha e Simões (2009), à implementação de políticas de desenvolvimento regional, respaldadas nas teorias de polos de crescimento. <p>Para Oliveira, Moreira e Lima (2009), tentativas de desenvolvimento regional adotadas por governos desenvolvimentistas no período, geraram expansão da atividade econômica em nível nacional e em regiões periféricas menos desenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Assistiu-se a um processo de integração produtiva inter-regional, caracterizado por investimentos públicos e privados nas regiões periféricas, provocando desconcentração geográfica da produção em direção da concentração industrial e polarização, ocorrida na área metropolitana de São Paulo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reestruturação produtiva internacional, marcada por uma perspectiva neoliberal, que impactou fortemente no Estado e, de acordo com Senra (2010) o planejamento governamental fora esvaziado. - Andrade (2010) e Senra (2010) reconhecem que o país fora afetado com a crise do petróleo em 1973, com a emergência do sistema financeiro internacional, que acabou por ditar o rumo da nova economia nacional entre as décadas de 1980 e 1990, também marcada por crise política e processo de redemocratização e fim da ditadura, o que resulta em relativa ausência de uma política nacional. Cabeza (2008) complementa afirmando em as pressões do mercado internacional e a forte interferência do neoliberalismo, em boa parte da América Latina; planos que estavam em andamento foram deixados de lado por força do mercado internacional, que paralisou qualquer intenção de planejamento e ordenamento territorial, fazendo com que os países crescessem de maneira desmedida, centralizada e ressaltando as desigualdades industriais, tecnológicas e conseqüentemente sociais. - Ruckert (2005) cita o processo de globalização nos anos 80, as transformações do sistema capitalismo como um todo, a falência do planejamento centralizado e fim de padrões tecnológicos dominantes desse o pós-guerra, associados ao ideário político-econômico liberal, que acabaram por orientar as aspirações que visavam às reestruturações econômicas e territoriais, e acabou por trazer mudanças de padrões políticos de desenvolvimento e imprimiu severas incertezas a estes países. 		
<p>CRÍTICAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O III Plano Nacional de Desenvolvimento – III PND (1980-1985) ignorou, segundo Rezende (2009), mais uma vez, a realidade em que a economia brasileira se encontrava no início dos anos 80, com dificuldade para administrar a dívida interna, o objetivo do plano continuava sendo a aceleração do ritmo de crescimento, e evitava estabelecer metas quantitativas, limitando-se a enunciá-las de forma genérica e em termos qualitativos. 		

Fonte: Sistematização da autora a partir de Matos (2002); Ruckert (2005); Abrúcio (2007); Cargnin (2007); Fialho (2003 apud CARGNIN, 2007); Vainer (2007); Cabeza (2008); Clementino (2008); Cunha e Simões (2009); Menezes (2009); Oliveira, Cunha e Simões (2009); Moreira e Lima (2009); Senra (2010); Vieira et al (2011); Costa (2012); França (2012); Cardoso e Coutinho (2014).

Quadro 28 - Sistematização de planos, ações e legados – Nova República (parte 2)

Nova República (Parte 2 – 1990 – dias atuais): <i>Fernando Collor – dir. (1990-1992); Itamar Franco – dir. (1992-1995); Fernando Henrique Cardoso – dir. (1995-2003); Luiz Inácio Lula da Silva – dir. (2003-2011); Dilma Rousseff – dir. (2011-2019).</i>		
PLANO/ AÇÕES	PRINCIPAIS OBJETIVOS	LEGADOS
<ul style="list-style-type: none"> - Instituição do Plano Plurianual (PPA) - Eixos Nacionais de Desenvolvimento (ENIDs) - Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas - PPA 1996-1999: Plano Brasil em Ação - PPA 2000-2003 – Plano Avança Brasil - PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília: Ministério das Cidades - Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas - PPA 2004-2007 – Plano Brasil de Todos – participação e inclusão - PAC/PAC2 – Programa de Aceleração do Crescimento - PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida - III PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos - PPA 2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade - PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil 	<ul style="list-style-type: none"> - Investimentos públicos e privados nas regiões periféricas - PPA – Instrumento de planejamento de médio prazo, que tem como norma o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, de forma organizada; - ENIDs: grandes obras de infraestrutura e logística, objetivando potencializar o crescimento econômico e a competitividade internacional. - Introdução de uma visão integrada de desenvolvimento, a valorização dos fluxos entre regiões, a tomada do território como unidade do planejamento a integração de problemas multissetoriais e a hierarquização de projetos, a introdução da temática das áreas deprimidas, arranjos produtivos locais e da integração sul-americana; - Brasil em ação: redução das desigualdades regionais e o fomento do desenvolvimento conectado à competitividade global como metas principais; - PNDR: fomento a programas em recortes espaciais, propondo modificações no modo de vida dos habitantes presentes em tais espaços e também levando em consideração a diversidade econômica, política, social e cultural, fomentando processos endógenos; - Plano Plurianual 2004-2007; PAC e PMCMV: marcam a retomada de ações em prol do crescimento do Estado que passa a investir na execução de políticas prioritárias, principalmente de infraestrutura. 	<ul style="list-style-type: none"> - Redefinição da República Federativa do Brasil, estabelecimento de novas competências e atribuições para os membros; estudos e seminários que buscavam discutir as causas das crises em que o planejamento se encontrava; volta-se à percepção das capacidades e potencialidades locais. - Estabilidade obtida com o Plano Real. Criação do MARE – grande modernização administrativa federal, novo modelo de gestão; criação das Oscips; Ministério da Integração Nacional. PPA 1994, esforço para retomada do planejamento. - ENIDs: O Estado realizou proposições e indicou caminhos para uma integração econômica; marco para a retomada da abordagem territorial - PNDR: Metodologia mais consolidada em termos de critérios e delimitação de recortes regionais, com foco na atuação em espaços fragilizados socialmente; PNDR pós 2010: foram mantidos os indicadores, mas, alterando-se a base de dados a partir de pesquisas mais recentes para tipologia de municípios. - Estudos para a construção da Política Nacional de Ordenamento Territorial; criação do Ministério das Cidades; planejamento das redes metropolitanas - PPA 2000-2003: maior consulta à população; gestão por resultados - Novo modelo de desenvolvimento, baseado na expansão do mercado interno com uma forte atuação do Estado para reduzir a desigualdade na distribuição de renda; PPA 2008-2001 – maior concretude
CONSIDERAÇÕES <ul style="list-style-type: none"> - Plano Cruzado e Cruzado 2 (1986); Plano Bresser e Plano Verão (1987); Plano Arroz com Feijão (1988); Plano Color I e II (1990/1991): planos voltados à política econômica que tiveram eficácia pequena na resolução de problemas brasileiros (BRESSER, 1998); O ambiente macroeconômico mais estável, permitiu o retorno do planejamento a longo prazo (MATOS, 2002); Tendência mundial de se aprofundar o estudo de avaliações de políticas públicas, seja na construção de novas metodologias ou aperfeiçoamento das antigas. No caso brasileiro, esta tendência é marcada pela tentativa de avaliação de programas sociais implementados nos últimos anos (CUNHA E SIMÕES, 2009). - Forte desarticulação e dispersão da ação do governo na gestão territorial e a necessidade de ações cooperadas e harmônicas como prevê a Constituição de 1988 (ANDRADE, 2010); quanto aos estudos para a elaboração da PNOT, Costa (2012) ressalta que fora objeto de conflito entre os próprios elaboradores, justamente pela divergência quanto à natureza do ordenamento. 		

- Undermann (apud OLIVEIRA et al, 2009) aponta que recentemente o governo federal tem apostado no estímulo ao empreendedorismo e na construção de um ambiente local propício a iniciativas produtivas como estratégias para o desenvolvimento regional; entretanto, a autora considera que tal estratégia de desenvolvimento endógeno negligencia questões de caráter estrutural e histórico e confere pouca importância ao ambiente externo e limitações relacionadas a uma visão simplificada e fragmentada da realidade.

CRÍTICAS:

- PPA-91, não pode ser considerado como um instrumento para estimular o desenvolvimento, suas propostas se distanciaram das verdadeiras intenções do governo e foi logo esquecido diante da crise enfrentada pelo país em 1992 (MATOS, 2002); os dois primeiros PPAs caracterizaram-se pela predominância da lógica orçamentária e inexistência de um processo de planejamento permanente e integrado, onde faltou correspondência entre os objetivos e diretrizes e a programação de suas metas, além da regionalização ter sido apenas formal (FIALHO, 2003 apud CARGNIN, 2007).

- Cunha e Simões (2009) ressaltam uma lacuna quando pensamos em políticas públicas específicas para o território. Paradoxal, uma vez que o Brasil possui um conjunto de instrumentos e políticas de desenvolvimento regional operando há mais de 50 anos; Sander e Giovani (2012) reclamam a inexistência de uma política de Ordenamento Territorial no país, o que não se trata da inexistência de políticas públicas setoriais que impactam no território; segundo Senra (2010), poucos são os estudos realizados tanto no campo teórico relativo ao ordenamento territorial e seus desdobramentos, quanto sobre a política de ordenamento territorial no país, onde, “apesar de que o fenômeno da dimensão territorial está em evidência nos debates contemporâneos no Brasil, há poucas informações sistematizadas sobre o assunto”.

- Cargning (2007) aponta que a questão regional é, muitas vezes, fonte de discurso político, onde os grupos regionais são vistos como obstáculos à generalização, enquanto que para a região significa seu espaço vivido, o concreto, sua territorialidade.

- ENIDS: A política fora caracterizada como um projeto de fortes premissas neoliberais; investimentos privados foram feitos em locais potencialmente estruturados ou promissores para a competitividade global; fomentadas pelas estratégias de integração competitiva que acirrou a fragmentação do território brasileiro e acabou reduzindo as ações para o enfrentamento das desigualdades regionais (FRANÇA, 2012).

- PPAs no governo Lula, segundo Abrúcio (2007), faltou uma visão integrada de longo prazo para a gestão pública brasileira; - PPA 2004-2007 – caráter mais genérico, diagnóstico, com grau de abstração incompatível com as necessidades de planejamento (CARDOSO; COUTINHO, 2014).

- Quanto ao Programa de Desenvolvimento Integrado, Cargnin (2007) destaca as problemáticas relativas à falta de investimentos sociais, falta de diálogo entre governo federal, estadual e sociedade civil, propostas de intervenções em escalas somente macrorregionais e desconsideração da rede de cidades (Bandeira, 2007 apud Cargnin, 2007).

Fonte: Sistematização da autora a partir de Bresser (1998); Matos (2002); Ruckert (2005); Abrúcio (2007); Cargnin (2007); Fialho (2003 apud CARGNIN, 2007); Vainer (2007); Cabeza (2008); Clementino (2008); Cunha e Simões (2009); Menezes (2009); Oliveira, Cunha e Simões (2009); Moreira e Lima (2009); Senra (2010); Vieira et al (2011); Costa (2012); França (2012); Cardoso e Coutinho (2014)

**APÊNDICE B – CONTEXTO E UTILIZAÇÃO DAS PALAVRAS-CHAVE
PESQUISADAS NO DOCUMENTO PNOT**

Quadro 29 - Contexto e utilização de palavras-chave no texto da PNOT

TERMOS	CONTEXTO E UTILIZAÇÃO DE PALAVRAS-CHAVE NO TEXTO DA PNOT
a) homem/ Ser vivo/ vivo/ vida	<p>HOMEM - não é citado nenhuma vez.</p> <p>SER VIVO - não é citado nenhuma vez</p> <p>VIVO - citado apenas uma vez, quando trata do número de nascimentos vivos.</p> <p>VIDA - citado 12 vezes, onde 6 se referem à qualidade de vida:</p> <p>I) citado quando trata do Estado, economia e regulação do território na contemporaneidade: “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” (BRASIL, 2006, p.30);</p> <p>II) citado no diagnóstico quando trata do padrão e tenências de uso e ocupação do território nacional: “Esse contraste aparece nitidamente no cartograma 4, em que se visualiza o índice de exclusão social, calculado para o Atlas de 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. Assim, a convergência de índices parciais gera uma imagem global e exclusão (...) (BRASIL, p. 36);</p> <p>III) na continuidade do item anterior, quando trata do IDH: “Sem dúvida, este indicador aponta para paulatinas melhorias gerais, porém desiguais, nas condições básicas de vida da população brasileira” (BRASIL, 2006, p. 38);</p> <p>IV) quando falta da mortalidade que continua a reduzir-se, mais em função da juventude da população do que as suas condições de vida, na página 40;</p> <p>V) quando trata da realidade do Brasil na Rede de Cidades Mundiais: “Na escala global, áreas e polos têm dinâmicas muito diferenciadas, e são as redes de cidades – e não os Estados – que criam potencialidades e limitam a vida humana;</p> <p>VI) quando trata da qualidade de vida e oportunidade de emprego do litoral francês, na página 114;</p> <p>VII) No quadro de instrumentos, incitativos, escala rural: cita o um Programa para melhoria da qualidade de vida e da infraestrutura as comunidades rurais, na página 126;</p> <p>VIII) nas ações do PRONAGER – Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres “contribuir para a melhoria da qualidade de vida das comunidades e para o desenvolvimento local, mesorregional e regional sustentável (BRASIL, p. 138);</p> <p>IX) Nos objetivos da PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, Programa Monumenta, quando trata que “propõe-se reverter 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 (BRASIL, 2006, p.143);</p> <p>X) nos objetivos do GESTAR – Projeto de Gestão Ambiental Rural, que tem por finalidade “promover a gestão ambiental em áreas de assentamentos humanos rurais, incluindo os assentamentos e reforma agrária, mediante o uso de instrumentos econômicos e de gestão ambiental, visando melhorar a qualidade de vida ambiental e da vida da população rural (BRASIL, 2006, p. 146);</p> <p>XI) quanto trata do Programa de ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico, “propondo soluções de proteção ambiental que considerem a melhoria das condições de vida da população e a redução dos riscos de perda do capital natural” (BRASIL, 2006, p.150);</p> <p>XII) quando trata de políticas, planos e programas na Região Norte, nos objetivos do GESTAR, “tem como objetivo a criação de alternativas de desenvolvimento para melhorar a qualidade de vida nas comunidades rurais” (BRASIL, 2006, p.160).</p>

b) ser humano/ humano/ humana	<p>SER HUMANO - citado apenas uma vez:</p> <p>I) no texto que explica a PDRS - Política de Desenvolvimento Rural Sustentável, quando cita os objetivos do CONSAD – MDS – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, onde consta “iv) respeitar as especificidades regionais, culturais e a autonomia do ser <u>humano</u>” (BRASIL, 2006, p. 141).</p> <p>HUMANO: citado 7 vezes (considerando o I):</p> <p>II) quando cita o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, como um dos indicadores para a seleção de territórios dos CONSADs, na página 141;</p> <p>III) ainda quando trata dos CONSADs: “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 da 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” (BRASIL, 2006, p. 141);</p> <p>IV) item X do conjunto de temas a), “assentamentos humanos rurais”, na página 146;</p> <p>V) quando trata da visão de território, ao discutir sobre o território usado, indica que “Nas sociedades humanas, tal processo é socialmente construído, supondo-se assim que o território consubstancia o “sentimento de consciência de sua apropriação” (BRUNET, ROBERT E THÉRY, 1992 apud BRASIL, 2006, p. 13);</p> <p>VI) na definição de Território, em “marcos balizadores”, quando indica que “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” (BRASIL, 2006, p. 13);</p> <p>VII) quando observa que o crescimento do rebanho acompanhou o da população humana ao longo do século XX, na página 44.</p>
c) desenvolvimento humano	<p>DESENVOLVIMENTO HUMANO - citado apenas 2 vezes, quando cita o IDH:</p> <p>I) quando trata do Índice de Desenvolvimento Humano, ao trabalhar o sistema Logístico da Cargill Brasil, e as transformações no território, na página 99;</p> <p>II) item II) do conjunto de temas a), quando trata do IDH.</p>
e) identidade/	<p>IDENTIDADE - Citado 7 vezes no texto:</p> <p>I) no item que trata do marco conceitual, na definição de território: “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 <u>identidades</u> sociais” (BRASIL, 2006, p.13);</p> <p>II) ainda no marco conceitual, quando trata do ordenamento territorial, insere as análises de Foucault sobre a consolidação dos Estados Nação, e discutir o nascimento do ordenamento, onde, “A partir de então, a nova forma de poder – 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” (BRASIL, 2006, p. 16);</p> <p>III) na continuação do texto, onde afirma que “Neste sentido, ou se exerce ou se perde o poder, que tanto pode ser repressivo, controlador, como ainda produtor de identidades” (BRASIL, 2006, p. 16);</p> <p>III) em marco conceitual, na definição de ordenamento territorial: “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” (BRASIL, 2006, p.16);</p> <p>IV) quando trata do PDFF – Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: “O programa foi dividido em três grandes áreas, compostas por 17 sub-regiões, em função da base produtiva e identidade cultural existente”. (BRASIL, 2006, p. 138);</p> <p>V) quando trata do planejamento territorial, nos princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos da PNOT, e indica que o ordenamento territorial pode ser instrumento na garantia da soberania nacional e consolidação da identidade da nação, na página 188;</p> <p>VI) quando trata de diretrizes socioculturais de ação propostas, a única diretriz é: “Reconhecer os direitos das populações vulneráveis aos processos e ocupação e uso do território e valorizar as identidades regionais” (BRASIL, 2006, P. 197);</p> <p>VII) em estratégias socioculturais, semelhante ao item anterior: “Proceder ações de OT compatíveis com os direitos das populações vulneráveis aos processos de</p>

	ocupação e uso do território e valorizar as identidades regionais” (BRASIL, 2006, P. 198).
f) indivíduo/ sujeito	<p>INDIVÍDUO - termo não citado no texto.</p> <p>SUJEITO - utilizado 3 vezes no texto:</p> <p>I) em marco conceitual, “do ponto de vista dos agentes, podem-se considerar como principais sujeitos territoriais, o Estado, a sociedade civil e os agentes privados” (BRASIL, 2006, p.12);</p> <p>II) item II do conjunto de temas e) identidade dos sujeitos, quando discute o ordenamento territorial na página 16;</p> <p>III) quando cita os sujeitos territoriais – Estado, sociedade civil e agentes privados, considerados no diagnóstico. Citado na página, 186.</p>
g) pessoa/ população/ habitantes/ público/ grupo/ povo/ coletivo/ coletividade	<p>PESSOA - termo citado 15 vezes:</p> <p>I) no contexto internacional: “movimentação maciça de pessoas”, como reflexo do modelo de acumulação intensiva, ou fordismo, na página 25;</p> <p>II) quando trata do processo de globalização e as mudanças recentes como resultantes, cita “a redução dos custos de transporte e mercadorias, pessoas e, particularmente, informações” (BRASIL, 2006, p.25);</p> <p>III) na mesma discussão quando cita o transporte de pessoas; na página 25;</p> <p>IV) quando trata da concentração de ricos em São Paulo, indica que no município somam 40.000 pessoas; página 37;</p> <p>V) na página 40, quando trata de dinâmicas demográficas;</p> <p>VI) na página 41, também sobre dinâmicas demográficas;</p> <p>VII) na página 48, em dinâmicas demográficas, quando afirma que é para São Paulo que as pessoas se dirigem quando buscam mercadorias raras e serviços de qualidade;</p> <p>VIII) no item que discute as dinâmicas urbanas, na página 48, quando discute as cidades, e afirma ser necessário analisar as redes “cujos nós são as cidades e pelas quais transitam as pessoas e mercadorias, a energia e a informação;</p> <p>IX) na página 57, quando trata do ordenamento do território, dentro do item cenários de ordenamento do território, quando trata da necessidade de repensar as redes de transporte de pessoas;</p> <p>X) na página 71, quando trata da logística do território e indica o papel importante do transporte rodoviário na circulação de pessoas;</p> <p>XI) Quando trata de tendências de reordenamento do território e acesso aos serviços públicos de saúde e educação, indica que “a distância geográfica em tempo e custo, prejudica o acesso aos serviços menos frequentes, e que os núcleos descentralizados nem sempre contam com pessoal e atendimento mínimo necessário” (BRASIL, 2006, p. 82);</p> <p>XII) quando discute os sistemas logísticos de corporações e trata das conexões de empresas que empregam número elevado de pessoas, na página 85;</p> <p>XIII) quando apresenta a quantidade de pessoas empregadas pela Petrobras, na página 89; [os riscados abaixo, em preto, não são meus]</p> <p>— em instrumentos administrativos, cita a formação de pessoal, na página 123;</p> <p>XIV) quando cita o PRONAGER, dentre as ações do programa, consta “capacitar pessoas desempregadas ou subempregadas para sua organização social e produtiva e geração do posto de trabalho e de renda” (BRASIL, 2006, p.138);</p> <p>— quando trabalha os resultados do PNDU, cita que a educação patrimonial atingiu 1.708.514 pessoas;</p> <p>— pessoas jurídicas que tenham projeto aprovado, quando trata dos fundos, na página 152;</p> <p>— quando trata do Fundo Nacional de Desenvolvimento e aponta o apoio técnico, administrativo e pessoal necessário, na página 154;</p> <p>XV) quando trata da participação de investimentos por estados cita como “importante a localização dessas empresas, pois são plantas grandes que atraem pessoas e têm impacto no território, sobretudo no ambiente físico” (BRASIL, 2006, p.166);</p> <p>- quando trata do aparato jurídico legal, cita os Estados compostos, federações, confederações e uniões reais e pessoais, na página 177.</p> <p>POPULAÇÃO - citado 58 vezes, onde foram considerados 28 termos, uma vez que os demais tratavam de questões demográficas e cálculos considerados no diagnóstico;</p>

	<p>Citado 4 vezes no conjunto de temas a) a) III, p.38; IV, p.40; X, p.146; XI, p.150; Citado 1 vez no conjunto de temas b) b) VII, p. 44;</p> <p>VI) no marco conceitual, sobre a gestão do território, cita que “ao nível regional e local, é prioritária para a gestão a participação da <u>população</u> e do saber local na formulação de estratégias, táticas e técnicas a serem utilizadas” (BECKER, 1991 apud BRASIL, 2006, p. 15);</p> <p>VII) no contexto internacional, quando trata da globalização e do laissez-faire, indica que o resultado para a acumulação é tornar supérfluas cada vez maiores parcelas da <u>população</u> mundial impedindo-lhes o acesso a meios de sustento, na página 27;</p> <p>VII) quando trata das experiências nacionais de integração, da mobilidade espacial da <u>população</u> associada à urbanização intensa; ambiental, devido à indução da expansão da fronteira econômica, e mesmo econômica, representada pela dívida externa, na página 34;</p> <p>VII) no diagnóstico, padrões e tendências de uso e ocupação do território, indica que “mesmo com a constatação da ocorrência de profundas mutações (...) o fato principal continua sendo a oposição entre uma pequena parcela do território – onde se concentram a <u>população</u>, as atividades econômicas, a riqueza e as iniciativas – e um “resto”, esparsamente povoado, pobre e dominado; na página 36;</p> <p>VIII) quando trata da população mais rica do país, concentrada em São Paulo; na página 37.</p> <p>XI) quando trata da melhoria das condições de vida da <u>população</u>, ao mapear o IDH dos últimos 40 anos; na página 38. [riscados em preto não são meus] – ao discutir a relação entre a distribuição de população e redes de transporte, p.39. – distribuição da população nos estados, p.39, 4 vezes na p. 40; 10 vezes na p.41; 5 vezes na p.42; 2 vezes na p. 46; 1 vez na p. 50; 1 na p. 63; 1 na p. 66;</p> <p>XII) quando trata do acesso às redes de serviço no território brasileiro: “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 às condições socioeconômicas da <u>população</u>” (BRASIL, 2006, p.70);</p> <p>XIII) quando trata do acesso significativo da <u>população</u> da Amazônia no acesso à graduação, na p. 70;</p> <p>XIV) quando trata das redes fluviais utilizadas para a circulação de <u>população</u> de baixa renda, particularmente na Amazônia, na página 72;</p> <p>XV) quando trata da logística e tendências de reordenamento do território, aponta o retorno dos Brasís, “na porção sul do território, as matrizes de transporte e, sobretudo de energia, se diversificam, adquirindo maior complexidade, e as redes se adensam, construindo malhas com ampla cobertura do território e maior possibilidade de acesso pela <u>população</u>” (BRASIL, 2006, p.85);</p> <p>XVI) no mesmo item, trata do precário acesso pela população na porção norte do território, na página 85;</p> <p>XVI) sobre a dinâmica territorial na área de influência da Companhia Vale do Rio Doce, dentre os avanços do projeto, cita a produção de carvão vegetal como alternativa de trabalho para uma parcela de <u>população</u>, na página 94; – sobre os reflexos das transformações advindos da influência da Cargill, indica perdas de população em alguns municípios, na página 99;</p> <p>XVI) sobre a logística do desenvolvimento, no item que trata das conclusões e proposições relativas aos sistemas logísticos de corporações, indica que a multimodalidade, com a armazenagem deve ser planejada levando em conta a “logística do pequeno”, articulando ferrovias com rios e rodovias, para construir malhas que “cubram o território, atendendo à massa de <u>população</u> que nele reside” (BRASIL, 2006, p.106);</p> <p>XVI) neste item indica que há mais de uma ordem no território e que se trata de uma ordem unilateral “que serve a interesses de empresas poderosas, importantes para o país, mas excludentes da grande massa da <u>população</u> brasileira que passa a ser submetida à desordem”, questionando se não seria possível “uma regulação que estimule a grande corporação a ações de inclusão social, tendo em vista as benesses que recebe” (BRASIL, 2006, p.106);</p> <p>XVII) ainda neste item, quando ressalta que o “papel do território é fundamental, ressaltando a questão da escala e das cidades. No que tange o acesso aos serviços</p>
--	---

	<p>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 da <u>população</u>” (BRASIL, 2006, p.107);</p> <p>XVIII) cita o caso do SUS – Sistema Único de Saúde, quando discute a descentralização que evita a pulverização, e planejamento simultâneo para alocação dos serviços mais raros, onde aponta que a “descentralização em nível de município, a regionalização segundo as macrorregiões, resultando em pulverização de recursos para serviços mais frequentes, que são de má qualidade e geralmente distantes em tempo e custo para a <u>população</u>, e forte hierarquia dos serviços raros localizados nas capitais estaduais” (BRASIL, 2006, P. 107);</p> <p>XIX) na sequência, aponta que a alocação de serviços raros de boa qualidade poderia ser uma alternativa mais adequada para atender à <u>população</u>; na página 107;</p> <p>XX) ao discutir a centralidade das cidades como componente chave do ordenamento territorial, uma vez que são locais de convergência de redes, onde o planejamento urbano, para dotá-la de serviços e equipamentos para atender à <u>população</u> e à produção, e estimular a geração de emprego ou trabalho, é condição do ordenamento e do desenvolvimento; página 107;</p> <p>XXI) quando trata do desafio do Estado promover o controle sobre suas agências reguladoras, no sentido da produção mais equânime sobre a sociedade e seu território, na promoção de ações voltadas à diminuição das desigualdades, uma vez que “as Agências constituem corpos administrativos de expressiva autonomia regulatória sobre atividades econômicas específicas com forte impacto sobre a distribuição da <u>população</u> e do emprego” (BRASIL, 2006, P.108); —quando trata da população mexicana, na página 111; [o riscado não é meu]</p> <p>XXII) quando trata do programa CONVIVER, que tem como objetivo a redução das vulnerabilidades socioeconômicas da <u>população</u> das áreas com maior incidência de seca; na página 137;</p> <p>XXIII) quando trata das estratégias do Plano BR-163 Sustentável, que considera em seus sistemas de informação a dinâmica da ocupação territorial e utilização dos recursos naturais (situação fundiária, <u>população</u>, desmatamento e queimadas (...); na página 139; —cita o termo duas vezes, nos critérios para a seleção de municípios para o PRONAT — Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, que considera a população total de até 50.000 habitantes; na página 139; —cita o termo nos indicadores do CONSAD; página 141;</p> <p>XXIV) quando trata da Agenda 21 e indica que pressupõe a elaboração de uma matriz para a consulta à <u>população</u> sobre problemas enfrentados e possíveis soluções; página 148; —citada nos termos da lei da Política urbana; na página 183;</p> <p>XXV) no conceito de gestão do território, nos princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos da PNOT, indica que “ao nível regional e local, é prioritária para a gestão, a participação da <u>população</u> e do saber local na formulação e na execução de estratégias, táticas e técnicas a serem utilizadas” (BRASIL, 2006, p.187);</p> <p>XXVI) nas principais questões identificadas no diagnóstico, dentre as logísticas, considera as rodovias e a densidade de <u>população</u>, na página 191;</p> <p>XXVII) nas questões fundiário-territoriais, cita a variação da <u>população</u> entre 1970 e 2000, na página 192;</p> <p>XXVIII) nos objetivos da política indica “estimular o uso e a ocupação racional e sustentável do território, com base na distribuição mais equânime da <u>população</u> e das atividades produtivas, garantindo às gerações presentes e futuras o usufruto sustentável dos recursos naturais” (BRASIL, 2006, p.196);</p> <p>HABITANTES - citado 32 vezes, mas em todas as vezes indicava número de habitantes ou considerações sobre migrações.</p> <p>PÚBLICO - citado 4 vezes no que diz respeito ao público-alvo, pessoas e não “poder público”, equipamento “público”, onde foram encontradas 68 citações:</p> <p>I) no PROMESO - Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-</p>
--	--

	<p>regionais, indica como público-alvo a sociedade civil organizada nos espaços definidos pelo programa; página 136;</p> <p>II) no PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, indica como <u>público-alvo</u> os agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas; página 139;</p> <p>III) nos critérios para seleção dos municípios para o PRONAT, indica-se, dentre outros, a presença do <u>público-alvo</u>; quilombolas, áreas indígenas, questões culturais, ambientais e culturais e criações exploradas; página 140;</p> <p>IV) como <u>público-alvo</u> para o PROAMBIENTE, estão os produtores familiares (agricultores familiares, pescadores artesanais, extrativistas, indígenas, quebraadeiras de coco, quilombolas, ribeirinhos e populações tradicionais); página 149.</p> <p>GRUPO - Citado 14 vezes para designar grupos sociais, grupos de interesse. E 9 vezes, onde indica grupos de trabalho e de empresas, o que não foi considerado na análise:</p> <p>I) quando discute o conceito de território, indica a materialidade sobre a qual se assenta uma sociedade, onde, o processo é construído socialmente, supondo que o território consubstancia no sentimento de sua apropriação por parte do grupo que dele se apossou (BRUNET, ROBERT E THÉRY, 1992 apud BRASIL, 2006); página 13.</p> <p>II) na sequência indica que tal <u>grupo</u> começa a produzir um território, transformando o espaço que lhe preexiste; página 13;</p> <p>III) ainda na discussão sobre o ordenamento do território, indica que “pode ser considerado como um conjunto de arranjos formais, funcionais e estruturais que caracterizam o espaço apropriado por um <u>grupo</u> social ou uma nação” (BRASIL, 2006, p.18);</p> <p>IV) nos objetivos para uma PNOT no Brasil, indica que “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” (BRASIL, 2006, p. 23);</p> <p>V) nas experiências nacionais e a integração territorial, cita o contexto histórico brasileiro e indica que o processo que culminou com a acentuação da competitividade global e a privatização do capital social resultou em maior poder para corporações que “aprofundam a reestruturação do território, gerando grandes territórios corporativos que tendem a incorporar, submeter ou excluir os territórios de <u>grupos</u> sociais menos poderosos” (BRASIL, 2006, p.35);</p> <p>VI) na sequência, indica desafios para políticas territoriais, onde ressalta “o poder e a autonomia das corporações e <u>grupos</u> privados interessados na competitividade” (BRASIL, 2006, p. 35);</p> <p>VII) quando trata das terras em poder da União, indica como questão que merece atenção a existência de reivindicações de descendentes e inúmeros <u>grupos</u> indígenas; página 64;</p> <p>VIII) conclui a discussão indicando o direito alienável aos <u>grupos</u> indígenas, indicando que a terra indígena prevalece sobre qualquer outro uso; na página 67;</p> <p>IX) quando discute os impactos da Petrobras no Norte-Fluminense, indica a presença de novas atividades e interesses ao contrastar o surgimento de áreas modernizadas com a reprodução de atividades de <u>grupos</u> agrários tradicionais, notadamente ligados à economia canavieira; na página 89;</p> <p>X) na discussão indica que coexistem na região <u>grupos</u> tradicionais ligados a atividades agrárias;</p> <p>XI) ao citar as experiências internacionais, cita o caso italiano onde, no marco regulatório e de constrangimento colocados pela União Europeia, os processos de governança comprometem tanto as instituições quanto <u>grupos</u> sociais que articulam suas necessidades e interesses, os diferentes níveis territoriais; página 116;</p> <p>XII) em princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos a PNOT, discute-se o entendimento do Ministério da Integração sobre o papel de articular conflitos antagônicos, uma vez que na sociedade democrática não caberia mais decisões centralizadas; portanto, a gestão do território, como prática de poder, entendida enquanto articulação de diferentes agentes e interesses, deve considerar as partes</p>
--	--

	<p>constitutivas da ordem social, na medida em que tais conflitos expressam interesses de <u>grupos</u> sociais, privados, públicos, e que o consenso deve ser colocado como referência para os objetivos propostos; página 185;</p> <p>XII) no mesmo item, quando considera que as possibilidades de ação governamental passam por um redirecionamento, “grandes desigualdades entre ramos produtivos, entre <u>grupos</u> sociais e entre diferentes regiões do país, associadas a um nível crescente de degradação ambiental, exercem pressões em larga medida conflitantes”, onde tais condicionantes podem contribuir não apenas para equilibrar pressões diferenciadas, mas para integrar e promover objetivos nacionais (BRASIL, 2006, p.186);</p> <p>XIII) no mesmo item, ao definir o planejamento territorial, indica que “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 <u>grupo</u> social ou uma nação, associados aos processos econômicos, sociais, políticos e ambientais que lhe deram origem” (BRASIL, 2006, p. 188);</p> <p>XIV) nas principais questões identificadas no diagnóstico, nas logísticas indica-se “territórios dominados por grandes empresas que incorporam, submetem ou excluem os territórios de <u>grupos</u> sociais menos poderosos”. (BRASIL, 2006, p.191).</p> <p>POVO – no total foi citado 16 vezes, mas a maioria para designar territórios povoados, povoamento; onde somente em 3 citações é relativo a grupo, identidade:</p> <p>I) sobre as terras indígenas, indica que o cumprimento dos passos para a transformação definitiva de um espaço geográfico em terra indígena demanda a homologação e registro em nome do <u>povo</u> indígena que foi beneficiado; página 63;</p> <p>II) no mesmo item, quando cita que a quantidade de índios em superfícies reduzidas, indica que em algumas regiões da Amazônica “alguns <u>povos</u> indígenas vivem a mesma situação: áreas reduzidas para populações maiores, em número absoluto relativo” (BRASIL, 2006, p.63);</p> <p>III) quando trata da análise da legislação correlata ao ordenamento territorial, cita a lei que institui o Plano de Gerenciamento Costeiro, onde “segundo o art.10, as praias são consideradas bens de uso comum do <u>povo</u>” (BRASIL, 2006, p.181);</p> <p>COLETIVO/COLETIVIDADE – citado 9 vezes, onde 3 tratam da experiência francesa:</p> <p>I) em marcos balizadores, ao discutir o ordenamento territorial, aponta a análise de Foucault, onde a partir da consolidação dos Estados-Nação, “a forma de poder – a governabilidade – se assentou num tripé: o <u>coletivo</u> (crescimento demográfico), a economia política e os dispositivos de segurança” (BRASIL, 2006, p.15);</p> <p>II) na sequência, indica que se desenvolve uma disciplina necessária à ação como <u>coletivo</u>, e disciplina é uma análise espacial, de como dispor as coisas no espaço de modo a controlá-las; página 16;</p> <p>III) quando trata do contexto internacional, cita que “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 <u>coletivos</u> locais” (BRASIL, 2006, p.29);</p> <p>IV) quando trata da experiência da União Europeia e indica que há objetivos comuns passíveis somente de realização como resultado de esforços <u>coletivos</u>; página 33.</p> <p>V) ao tratar de terras em poder da União, indica que a gestão do patrimônio público constitui um componente essencial da PNOT, e que para garantir a qualidade e estimular o bom uso dos serviços de importância <u>coletiva</u> para a nação, implica na adoção de diretrizes governamentais de regulação e administração dos espaços e dos lugares do território nacional; página 57;</p> <p>VI) quando trata da reforma agrária, indica que o esforço hoje é estabelecer a destinação de terras públicas segundo o que especifica cada projeto e estimular a solução <u>coletiva</u>; página 64;</p> <p>VII) ao citar a experiência francesa e a implementação de um modelo caracterizado como descentralização, mas ainda com matizes descentralizadoras, indica como prioridade “reforçar as parcerias com as coletividades locais” (BRASIL, 2006, p.113).</p> <p>VIII) no mesmo contexto cita os instrumentos institucionais na França, onde há a redistribuição das atribuições entre as <u>coletividades</u> locais e a multiplicação dos atores envolvidos, onde o Estado adota uma abordagem mais incitativa e de pactuação para</p>
--	---

	<p>orientar incitativas num quadro nacional e regional; página 114.</p> <p>IX) ainda sobre a experiência francesa, indica a hierarquização dos níveis de ação e de definição de regras claras para as <u>coletividades</u> locais e a estrutura de gestão territorial; página 114.</p>
<p>h) cultura/ comportamento/ costume/ hábito/ etnia</p>	<p>CULTURA – citado 35 vezes, onde 15 tratam do cultivo de alimentos, cultura política mexicana ou referente ao Ministério da Cultura:</p> <p>I) quando trata do marco conceitual, indica que “Sem dúvida, o principal ator territorial é o Estado. No entanto, e principalmente devido à ação de processos como a globalização, os avanços tecnológicos, a reestruturação produtiva e mudanças <u>culturais</u>, a presença de atores privados e da sociedade civil se faz cada vez mais evidente, como agentes de transformação social” (BRASIL, 2006, p.12);</p> <p>II) quando trata do conceito de ordenamento territorial, indica as concepções da Carta Europeia de Ordenação do Território, quando o define como “a expressão espacial da harmonização de políticas econômica, social, <u>cultural</u> e ambiental, micro e macro regionais (...)” (BRASIL, 2006, p.15);</p> <p>III e IV) 2 vezes para a mesma questão, no marco legal, quando trata da competência para legislar sobre o direito urbanístico e sobre a maior parte das questões ambientais e de proteção do patrimônio <u>cultural</u>, indica que 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; página 20.</p> <p>V e VI) 2 vezes no marco legal, ao citar o artigo 24 da CF/88, indica “proteção do patrimônio histórico, <u>cultural</u>, turístico e paisagístico; página 20 e 21;</p> <p>VII) no diagnóstico, sobre o padrão e tendências de uso e ocupação do território, ao discutir que um dos dados apontados no cartograma 2, que evidencia as reservas de espaço, matérias-primas, mão de obra, mas não zonas de acumulação de riqueza, evidencia que o dado é quantitativo e não aborda as características <u>socioculturais</u>, econômicas e ambientais nas diferentes áreas no país; página 36;</p> <p>VIII) quando cita a primazia de São Paulo, para onde as pessoas se dirigem quando buscam mercadorias raras e serviços de qualidade, ou serviços <u>culturais</u>, que durante muito tempo se encontravam no Rio de Janeiro; página 48;</p> <p>IX) quando trata de cenários de ordenamento do território, indica que “corolário da redução das desigualdades, a valorização da diversidade <u>cultural</u> se impõe num país como o Brasil, de dimensões continentais e múltiplas heranças; página 56;</p> <p>X) sobre a mesma questão indica que esta vertente tem seu lado quantitativo uma vez que a <u>cultura</u> é hoje uma atividade de peso econômico cada vez maior; página 56;</p> <p>XI) na mesma questão, indica que a mesma lógica do modelo de valorização da diversidade <u>cultural</u> vale a da política de ordenamento territorial stricto sensu, que tenta substituir as relações de dominação entre o centro e as periferias; página 56.</p> <p>XII) sobre a mesma discussão, indica como um cenário desejável, a incorporação dos objetivos das políticas setoriais de proteção ao meio ambiente, expansão do agronegócio, redução da concentração industrial, revisão das matrizes de transporte, expansão do agronegócio, redução das desigualdades regionais e valorização da diversidade <u>cultural</u>; página 56;</p> <p>XIII) ao explicitar os impactos gerados pela Petrobras, indica o período monopolista, de desestruturação/reestruturação da base socioeconômica local, choque <u>cultural</u>, forte imigração, transformação urbana de Macaé; página 87;</p> <p>XIV) na matriz estratégica, no quadro-síntese de instrumentos, mecanismos e instrumentos institucionais, nos incitativos, multiescalar, em instrumentos administrativos, ao tratar da nacionalização ou municipalização de terras, indica a legislação para proteção de belezas naturais ou de interesse histórico (patrimônio natural ou <u>cultural</u>); página 123;</p> <p>XV) em mecanismos e instrumentos de gestão, nos persuasivos, multiescalar, indica a “promoção dos recursos endógenos (naturais, <u>culturais</u>) dos territórios (pode ter amplitude nacional ou regional)” (BRASIL, 2006, p.127);</p> <p>XVI) sobre o PAS – Plano Amazônia Sustentável, indica que o programa tem por objetivo implementar um novo modelo de desenvolvimento na Amazônia brasileira, pautado na valorização das potencialidades de seu enorme patrimônio natural e <u>sociocultural</u>; página 135;</p> <p>XVII) no PDFD – Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, um dos</p>

	<p>objetivos é “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 <u>cultural</u> da região” (BRASIL, 2006, p.138); XVIII) no mesmo programa, outro objetivo é “articular a questão da soberania nacional com o desenvolvimento regional, em sua dimensão econômica, social, institucional e <u>cultural</u>” (BRASIL, 2006, p.138); XIX) sobre o mesmo programa indica que foi dividido em três grandes áreas, em função da base produtiva e da identidade <u>cultural</u> existente; página 138; XX) nos critérios do PRONAT, indica que estão pensados para o programa como a presença do público-alvo, quilombos, áreas indígenas, questões <u>culturais</u>, ambientais e culturas e criações exploradas; página 139; XXI) dentre os objetivos dos CONSADs, consta “respeitar as especificidades regionais, <u>culturais</u> e a autonomia do ser humano” (BRASIL, 2006, p.140); XXII) dentre os critérios do Programa Nacional de Ecoturismo, constam “Áreas naturais protegidas que possuem potencial para o ecoturismo e elevada singularidade ambiental e/ou <u>sociocultural</u>” (BRASIL, 2006, p.145); XXIII) em programas na Região Sudeste, cita o Programa Brasil Patrimônio Cultural, em Minas Gerais; página 163; XXIV) em princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos para a PNOT, reconhece que o “território brasileiro é produto de relações econômicas, sociais, <u>culturais</u>, simbólicas, que expressam as expectativas da sociedade” (BRASIL, 2006, p.185); XXV) no mesmo item, ao indicar os três níveis de ação e propostas de desenvolvimento em nível nacional, indica que “define critérios de seleção, estímulo e regulação de atividades socioeconômicas e <u>culturais</u> nos espaços, se guiando por estratégias gerais de desenvolvimento definidas pelo conjunto da sociedade nacional” (BRASIL, 2006, p.186); XVI) no mesmo item, ao recuperar o conceito de território para a proposta, indica que “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 <u>culturais</u>” (BRASIL, 2006, p.187); XVII) nos princípios para a PNOT, indica que o “reconhecimento da diversidade <u>sociocultural</u>” (BRASIL, 2006, p.196); XVIII) nos objetivos, indica “valorizando as potencialidades econômicas e as diversidades <u>socioculturais</u> das regiões brasileiras” (BRASIL, 2006, p.196); XIX) em diretrizes <u>socioculturais</u>, indica “reconhecer os direitos das populações vulneráveis aos processos de ocupação e uso do território e valorizar as identidades regionais” (BRASIL, 2006, p. 196); XX) em estratégias <u>socioculturais</u>, indica “proceder ações de OT compatíveis com os direitos das populações vulneráveis aos processos de ocupação e uso do território e valorizar as identidades regionais” (BRASIL, 2006, p. 198).</p> <p>COMPORTAMENTO – citado 2 vezes, para indicar o comportamento do setor privado e o comportamento de investimentos privados.</p> <p>COSTUME – termo não citado.</p> <p>HÁBITO - termo utilizado 1 vez:</p> <p>I) no item que discute o ordenamento do território, e aponta os <u>hábitos</u> de consumo que se relacionam com a vertente quantitativa da cultura; “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” (BRASIL, 2006, p.56).</p> <p>ETNIA – citado apenas uma vez:</p> <p>I) em instrumentos de ordenamento territorial, cita o Programa de proteção de Terras</p>
--	--

	Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento ; página 193;
g) relações sociais	<p>RELAÇÕES SOCIAIS – termo utilizado 2 vezes:</p> <p>I) quando trata do ordenamento territorial, da manipulação do espaço como base do planejamento estatal, indica que “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” (BRASIL, 2006, p.16);</p> <p>II) quando discute o contexto internacional, ao tratar das mudanças advindas da globalização e da urbanização, indica que “não houve mudanças no modo de produção e nas relações sociais a ele associadas. Se houve mudança, 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” (BRASIL, 2006, p.27);</p>
h) digno/dignidade	<p>DIGNO/ DIGNIDADE – utilizado apenas 1 vez:</p> <p>I) quando trata do CONSAD, indica que o programa tem como um dos objetivos “garantir o acesso à alimentação, com dignidade, com qualidade e regularidade adequada a todos” (BRASIL, 2006, p.140);</p>
i) minoria	MINORIA – termo não utilizado no documento.
j) bem-estar/qualidade de vida	<p>BEM-ESTAR – utilizado 2 vezes quando explica o conceito de desenvolvimento regional:</p> <p>I) na contextualização, em marco conceitual, na definição de desenvolvimento regional, que compreende “um conjunto de ações para promover processos socioeconômicos em áreas definidas do território, com uma visão integradora e sustentável, que induzam o bem-estar social e à redução de desigualdades” (BRASIL, 2006, p. 15);</p> <p>II) em princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos da PNOT, apresenta a mesma definição de desenvolvimento regional, apresentada no item anterior.</p>
k) sobrevivência	SOBREVIVÊNCIA – termo não utilizado no documento.
l) território vivido	TERRITÓRIO VIVIDO – utilizado ao tratar do conceito de território “é também 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” (BRASIL, 2006, p.13).

Fonte: a autora a partir do recorte e sistematização de conteúdo em Brasil (2006).