

ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: UM TEMA POUCO DISCUTIDO NO BRASIL

Sabrina Dhieniffer Sander¹
Giovane José Maiorki²

Resenha de livro:
FERRÃO, João. O Ordenamento do Território como Política Pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011. 146 p.

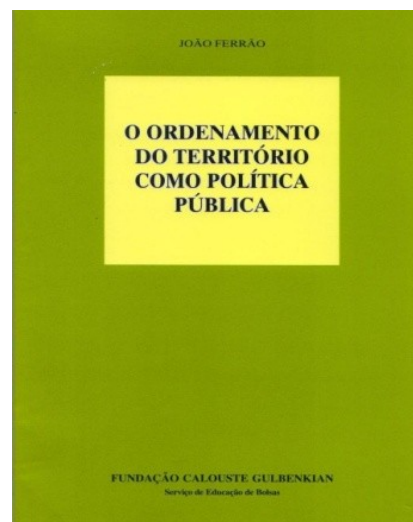
O livro Ordenamento do Território como Política Pública, trata-se do mais recente livro de

João Ferrão editado pela Fundação Calouste Gulbenkian. O livro apresenta reflexões sobre os conceitos de ordenamento do território, sua evolução e fatores de convergência. A partir da experiência como Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, de Portugal, também debate a atualidade e futuro do ordenamento em Portugal.

O autor, doutor em Geografia, é investigador principal do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (Portugal), onde já foi membro do Conselho Diretor. É coordenador de projetos e redes de investigação internacionais, com atuação em projetos da Comunidade Europeia, consultor da OCDE, ex-presidente da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR). Além da obra em referência, já publicou vários outros livros e dezenas de artigos. Apesar da amplitude de estudos a nível mundial, Ferrão reclama pela escassez dos mesmos no contexto português. Sabemos pouco sobre as crenças, valores, atitudes e comportamentos relativos ao ordenamento do território, ressalta o autor. À parte do contexto português, expõe os paradigmas da intervenção pública no ordenamento do território e das cidades. Analisa o efeito da globalização na transição dos conceitos de ordenamento e a emergência do *Spatial Planning*, explanando as suas principais premissas: planejamento participativo, colaborativo e deliberativo, governança territorial e visão estratégica partilhada.

Enquanto em Portugal, o ordenamento do território é discutido como política pública, a questão das políticas territoriais no Brasil ainda se apresenta como um grande desafio seja como Política de Estado ou mesmo como tema de investigação.

No âmbito governamental, apesar de estar prevista na Constituição Brasileira de 1988, apenas em 2003, o Ministério da Integração Nacional, através da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, foi incumbido pela Lei Federal nº 10.683 de 20 de maio de 2003 (artigo 27 – inciso XIII – letra L e parágrafo 3º) de pôr em marcha o Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial. Tal iniciativa oportunizou a



¹ Bióloga, Mestranda em Desenvolvimento Regional na Universidade do Contestado. Bolsista FAPESC.

² Contador, Mestrando em Desenvolvimento Regional na Universidade do Contestado.

organização de uma comissão de especialistas das universidades brasileiras, para propor o que passou a chamar de Proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT).

Um dos estudos realizados por esta comissão apontou as principais *Questões Atuais do Ordenamento do Território no Brasil*³: (1) forte desarticulação e dispersão da ação do Estado na gestão integrada do território; (2) fortes disparidades demográficas entre as regiões litorâneas e interioranas; (3) forte concentração espacial das atividades econômicas ao longo do litoral, nas áreas metropolitanas e nas regiões Sudeste e Sul; (4) dificuldades, para o Estado, na promoção da integração espacial dos fluxos econômicos; (5) conflitos de uso e geral, com territórios onde prevalece a lógica de grandes empresas, em detrimento de grupos sociais menos poderosos e oposição e disparidade entre a logística das grandes empresas e da produção familiar; (6) predominância absoluta das rodovias no sistema de transporte brasileiro; (7) disparidades na distribuição territorial das redes de informação de longa distância; (8) insuficiência de uma infraestrutura de logística orientada para a integração continental; (9) baixa exploração da navegação hidroviária no território nacional; (10) distribuição desigual da infraestrutura de armazenagem no território nacional; (11) a malha ferroviária possui uma distribuição desigual e é mal explorada; (12) a distribuição e o acesso à energia não são homogêneos no país, com concentração no centro-sul; (13) padrão predatório da expansão das fronteiras de produção, com forte desmatamento ao longo dos eixos de expansão da fronteira agropecuária; (14) conflitos fundiários pela propriedade e controle do território e superposição de categorias de uso; (15) constituição do mercado de terras pode ser vetor de exclusão de direitos ao território; (16) fortes contrastes socioeconômicos entre as regiões Sul-Sudeste e Norte-Nordeste; (17) hierarquia das cidades e áreas de influência profundamente desiguais.

No entanto o mesmo estudo chama a atenção que: a inexistência de uma política de Ordenamento Territorial no País não significa a inexistência de políticas públicas setoriais que impactam o território. São vários os Instrumentos de Ordenamento Territorial, com destaque para: Sistema Nacional de Unidades de Conservação; Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; 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.

Os estudos produzidos pela comissão referida foram sintetizados como *Documentos de Base para a Definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)*, sob a forma de *Textos básicos da proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial e proposta de política - Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Tais

³ Conf.: BURSTYN, Marcel. Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS). Universidade de Brasília (UnB), palestra proferida no **Seminário Nacional de Ordenamento Territorial**, Brasília, 7 e 8 nov. 2006.

documentos podem ser acessados na página do Ministério da Integração Nacional⁴. Como resultado, os técnicos do Ministério chegaram a ensaiar a discussão de uma Proposta de PNOT. Infelizmente, nos anos seguintes o tema pouco evoluiu.

Na sequência, o debate sobre políticas territoriais no Brasil, foi centralizado pela criação da uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada pelo Decreto Nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, do Presidente da República. A PNDR propôs, como objetivo, a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, além de orientar os programas e ações federais no Território Nacional. A redução das desigualdades regionais, segundo o Decreto de criação da PNDR, deveria se nortear pelas seguintes estratégias: (1) estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional, em múltiplas escalas; e (2) articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária. As estratégias da PNDR, segundo a proposta, deveriam ser convergentes com os objetivos de inclusão social, de produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica.

Enquanto no Brasil, a gestão territorial visa articular a política de ordenamento territorial nacional com a política de desenvolvimento regional, num Estado Unitário como Portugal, a política de ordenamento territorial é concebida, especialmente, em paralelo ao planejamento do desenvolvimento urbano e regional, como uma política pública. No caso do Brasil, o desafio principal é articular os diferentes instrumentos legais com rebatimento territorial.

Por outro lado, como ressalta a obra aqui resenhada, a Constituição Portuguesa estabelece o ordenamento do território como *função pública e tarefa fundamental do Estado*. Com isso, o ordenamento do território, passa a ser concebido como uma política pública. No entanto, reconhece o autor, que ainda trata-se de uma política duplamente fraca: fraca em relação à sua missão, dada a desproporção que se verifica entre a ambição dos objetivos visados e as condições efetivas para atingi-los; e fraca em relação aos efeitos indesejados decorrentes de outras políticas. Os fatores que contribuem para a fragilidade do ordenamento do território como política pública, segundo Ferrão (2011, p. 25) deve-se a fatores internos e externos: a existência de um sistema de ordenamento do território jovem e ainda desacreditado e de uma comunidade técnico-profissional e científica disciplinarmente fragmentada. Mas os aspectos principais que justificam a fragilidade da política de ordenamento do território, segundo o autor, são o predomínio de uma *cultura política e administrativa pouco favorável à coordenação intersetorial de base territorial* e a *ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território robusta*, além da inexistência de competências formais da União Europeia em matéria de ordenamento do território.

As fragilidades apontadas na política de ordenamento do território de Portugal são sintomáticas para entender a falta de avanços na proposta brasileira de *Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Se um país como Portugal tem desafios ainda não superados, mesmo sendo um país não federado, sem a mesma complexidade para ordenar o uso de seu território, além do mais, inserido no conjunto de países da União Europeia, o que esperar do

⁴ Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>>. Acesso em: 09 jul. 2012.

Brasil? O Brasil, além de sua grande extensão territorial, não tem nenhuma tradição no tema ordenamento do território. Um exemplo disso é o longo caminho percorrido no Congresso Nacional brasileiro por leis com implicações territoriais, tais como, a legislação ambiental, especialmente, referente ao Código Florestal. A tradição histórica brasileira é de concepção e aplicação de políticas públicas setoriais. De forma muito acanhada e com muitas restrições, recentemente, algumas políticas públicas, tais como as aplicadas no setor agrícola, a exemplo do *Programa Territórios da Cidadania*, começam a ser pensadas numa concepção territorial e não setorial.

Mas, *o que ordenar?* Basicamente, ordenam-se os múltiplos usos do território, e de seus recursos naturais, coexistentes em um dado tempo e no espaço. Usos impostos pelas atividades humanas de produção, e de reprodução, abrangendo atividades industriais, agrícolas, etc., suas formas de ocupação e padrões de produção de bens e serviços. *Para que ordenar?* É na definição dos propósitos do ordenamento que a ideologia do Estado primeiro se apresenta, ou seja, no discurso. Algumas questões como as que se seguem estão presentes na maioria das leis sobre ordenamento territorial: (1) o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões; (2) a melhora da qualidade de vida; (3) a gestão responsável dos recursos naturais; (4) a utilização racional do território (com clareza dos critérios de racionalidade empregados)⁵.

Vejam os desafios que precisam ser superados para pensar uma política nacional de ordenamento do território, principalmente no Brasil, mas presentes em parte ainda na realidade europeia, apesar de sua histórica tradição institucional em relação às questões territoriais.

Ferrão, na obra referenciada, entende a política de ordenamento do território essencial para promover lugares, regiões, países e espaços transnacionais mais atrativos, sustentáveis, desenvolvidos, justos e democráticos. Preocupado com as fragilidades apresentadas ainda pelo processo de ordenamento do território em Portugal e outros países europeus, pergunta-se: o que fazer para capitalizar uma significativa convergência transnacional das políticas territoriais europeias e consolidar uma nova cultura de planejamento e de ordenamento do território?

Primeiro, alerta que se tem um reconhecimento razoável sobre o funcionamento do *sistema de ordenamento do território*, dos instrumentos e procedimentos, mas sabe-se muito pouco sobre as *condições sociais de funcionamento do ordenamento do território como política pública*, indicando a necessidade de mais debates sobre o tema. Um segundo aspecto é ressaltado pelo autor: as políticas de ordenamento do território, de desenvolvimento regional, ambientais, agrícolas, só para mencionar alguns exemplos, se sobrepõem, articulam, ou até se substituem, concorrendo muitas vezes entre si, em contextos políticos e culturais caracterizados por fronteiras porosas e lutas de poder, entre diferentes comunidades profissionais, instituições, instrumentos de política e fontes de financiamento.

Novamente, as preocupações do autor em relação às políticas públicas com impacto territorial, ao se referir à realidade portuguesa, contribuem para entender os desafios a serem

⁵ Conf. Thereza Carvalho Santos, em documento do Ministério da Integração Nacional - ***Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial*** (p. 50), Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>>

superados no Brasil em relação ao tema. Não só a proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial, mas também a já institucionalizada Política Nacional de Desenvolvimento Regional, têm um caminho longo a percorrer. Vejam-se as *questões atuais do ordenamento do território no Brasil*, apontadas anteriormente. Se em Portugal recomendasse o aumento do debate sobre o tema, no Brasil, para sermos realistas, o debate apenas iniciou!

Por fim, o livro *O Ordenamento do Território como Política Pública*, propõe-se responder várias questões: (1) como melhorar as condições sociais de funcionamento da política de ordenamento territorial, e em que concepções modernas de Estado, sociedade e economia?; (2) em que medida é possível aproveitar as condições atuais dos processos de convergência transnacional de diferentes culturas e sistemas de ordenamento do território de forma a construir uma política pública mais eficiente?; (3) como contribuir para ultrapassar o déficit de cultura territorial e a cultura burocrático-administrativa de política de ordenamento do território hoje prevalecente hoje em Portugal?

Ressalta-se novamente a importância da obra aqui resenhada, pois a resposta às questões acima referidas, sobre a realidade de Portugal, podem servir de inspiração para iniciarmos o aprofundarmos do debate sobre a necessidade de integração das políticas públicas brasileiras com impacto territorial.

O autor responde as questões acima evidenciadas em quatro capítulos: Capítulo 1 – *Sistemas e Culturas Nacionais de Ordenamento do Território na Europa: da diversidade à convergência*; Capítulo 2 – *Processo de Convergência: fatores e dinâmicas*; Capítulo 3 – *As Dinâmicas de Convergência Europeia como fator de Aprendizagem e Inovação Social*; Capítulo 4 - *O Ordenamento do Território e Mudança Cultural em Portugal*. Por fim, na conclusão, propõe uma *Concepção Neomoderna de Política Pública de Ordenamento do Território*.

Ressaltando que o desafio em relação às mudanças necessárias para dar efetividade a uma política pública de ordenamento do território, que deve atingir três tipos de atores – comunidade profissional, decisores políticos e cidadãos em geral – é, sobretudo, de ordem cultural, João Ferrão conclui:

Finalmente, aos cidadãos, individualmente ou organizados em movimentos cívicos, cabe defender a salvaguarda do território como causa comum, mobilizando-se para esse efeito, participando em iniciativas que visem o bom uso desta causa comum, propondo ações adequadas e exequíveis, assumindo comportamentos que, pelo seu efeito direto e pelo exemplo que representam, contribuam para uma consciência territorial mais exigente (p. 134).

Uma consciência territorial mais exigente é tudo o que se possa desejar, para balizar os debates no Brasil sobre as políticas públicas que impactam os territórios, seja, sobre questões ambientais, sobre políticas agrícolas e agrárias, enfim, sobre formas de ocupação e uso dos territórios. Infelizmente, o que tem se observado é que os debates, por exemplo, sobre o Código Florestal, que ocorrem na sociedade e se reproduzem no Parlamento Brasileiro, em geral, têm um carácter exclusivamente setorial, quando não corporativo. Enfim, se recomenda o livro aqui resenhado, pois traz contribuições para inspirar a ampliação do debate sobre o tema em referência no Brasil.

Por fim, é um livro que se sugere a leitura para melhor entendimento do tema ordenamento territorial.

Resenha recebida em: 05/07/2012

Resenha aprovada em: 31/07/2012