

Rodrigo de Faria e Benny Schvarsberg
(Organizadores)



POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL



1ª Edição

Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / FAU-UnB
2011

e-livro

POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL

Este e-livro (arquivo PDF) não pode ser comercializado. Sua distribuição é gratuita e a reprodução (parcial e/ou integral) autorizada desde indicada referência bibliográfica de autoria e organização conforme normas vigentes da ABNT.

ISBN 978-85-60762-05-7



9 788560 762057

P769 Políticas urbanas e regionais no Brasil / Rodrigo de Faria e Benny Schvarsberg, organizadores. - Brasília : Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.
229 p. ; 30 cm.

ISBN 978-85-60762-05-7

1. Política urbana - Brasil. 2. Política regional. 3. Desenvolvimento regional. 4. Brasil - municípios. I. Faria, Rodrigo de (org.). II. Schvarsberg, Benny (org.).

CDU 711.4(81)

POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL

Coordenação de produção:	Rodrigo Santos de Faria
Capa:	Rodrigo Santos de Faria
Imagem da Capa:	Mapa do Brasil com a identificação dos municípios com mais de 20 mil habitantes, respectivamente, nos anos 1940, 1960 e 1980. Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

1ª edição: julho de 2011

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO - Editora
Universidade de Brasília - UnB
Instituto Central de Ciências - ICC
Campus Universitário Darcy Ribeiro - Asa Norte
Caixa Postal 04431 / CEP 70904-970
Telefone: +55 (61) 31076630
<http://e-groups.unb.br/fau>

POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL

Laboratório de Estudos da Urbe

LabUrbe-PPGFAU-UnB

Grupo de Pesquisa em História do
Urbanismo e da Cidade

(GPHUC-UnB/CNPq)

e-mail: gphuc.unb@gmail.com

1. Índice ↘
2. Apresentação ↘
3. Prefácio ↘
4. Autores ↘
5. Artigos ↘



1. Índice ↗

Parte A: Política Urbana e Planos diretores no Brasil

Cap. I. Planejamento Urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos p.16 ↘
Benny Schvarsberg

Cap. II. Planejamento e Gestão Municipal: planos diretores - avanços e alertas na implementação p.33 ↘
Heloisa Pereira Lima Azevedo

Parte B: Habitação e Desenvolvimento Urbano

Cap. III. O Estatuto da Cidade entre o Local e o Nacional
Kazuo Nakano p.51 ↘

Cap. IV. Política Nacional de Habitação: programas e resultados p.92 ↘
Alessandra d'Avila Vieira e Mirna Quinderé Belmino Chaves

Cap. V. Mobilidade e Acessibilidade Urbana e Regional, o Papel do Transporte Público na Gestão Municipal p.114 ↘
Claudio Oliveira da Silva

Parte C: Ordenamento Territorial, Política Regional e

Desenvolvimento Municipal

Cap. VI. A Importância da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) para o Desenvolvimento Sustentável Brasileiro p.137 ↘
Júlio Miragaya e Leandro Signori

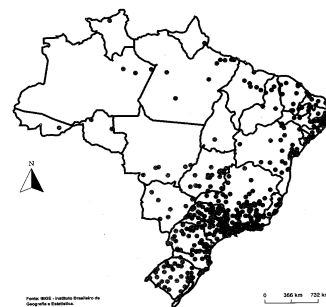
Cap. VII. Cinquenta anos de Políticas Públicas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil p.168 ↘
Kelson Vieira Senra

Cap. VIII. O debate regional no Municipalismo Brasileiro - (im)possibilidades da cooperação intermunicipal como instrumento de desenvolvimento? p.195 ↘
Rodrigo Santos de Faria



Seção C

Ordenamento Territorial, Política Regional e Desenvolvimento Municipal



A Importância da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) para o Desenvolvimento Sustentável Brasileiro

Júlio Miragaya e Leandro Signori ↗

1. Introdução

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

A produção do espaço tem como suporte fundamental a acumulação de capital, que se complementa com condicionantes políticos, sociais, culturais e ambientais, que para atender o interesse da sociedade e o desenvolvimento equilibrado das regiões deve ser objeto de regulação estatal. Para um país com dimensões continentais é imprescindível uma política nacional de ordenamento do seu território, que leve em conta os aspectos normativos e instrumentais.

Mas o que é exatamente o ordenamento territorial? O que se pretende com ele? Para que serve e a quem interessa? O ordenamento do território é um conceito em construção, considerado uma disciplina bastante nova, com várias definições e diferentes perspectivas. Isto se deve em grande parte aos processos diferenciados das experiências políticas de ordenamento territorial dos Estados-Nação.

O documento base do Ministério da Integração Nacional, de subsídios para a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial conceitua ordenamento territorial como

“a regulação das ações que têm impacto na distribuição - da população, das atividades produtivas, dos espaços de conservação ambiental, das áreas consideradas como de interesse para a segurança do território nacional, dos equipamentos - e suas tendências, assim como a delimitação

137



de territórios, segundo uma visão estratégica, considerando as ofertas e restrições, mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores” (PNOT, 2006, P. 19).

Do ponto de vista jurídico, o território é a “extensão ou base geográfica do Estado, sobre a qual ele exerce a sua soberania e que compreende todo o solo ocupado pela nação, inclusive ilhas que lhe pertencem, rios, lagos, mares interiores, águas adjacentes, golfos, baías, portos e também a faixa do mar exterior que lhe banha as costas e que constitui suas águas territoriais, além do espaço aéreo correspondente ao próprio território” (HOUAISS, 2004). E sob uma perspectiva normativa e estratégica, o ordenamento territorial é um conjunto de arranjos formais, funcionais e estruturais que caracterizam o espaço, associados aos processos econômicos, sociais, políticos e ambientais que lhe deram origem.

A atual Constituição Brasileira, promulgada em 1988, definiu como sendo competência da União a elaboração e execução de planos de ordenamento territorial. O Brasil, entretanto, não dispõe de um sistema nacional integrado que possibilite uma ação coordenada no nível federal e entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal). A realidade demonstra uma diversidade de planos, programas e projetos sem articulação, mas que geralmente se convertem em ações isoladas, sem efeito multiplicador, e que a União, os Estados ou os Municípios adotam, causando conflitos nos outros níveis. Foi para evitar esta dispersão que a Constituição Federal de 1988 atribuiu à União a definição de diretrizes que sirvam de referencial para a realização de processos que visem à ordenação dos instrumentos existentes de uma forma orgânica e harmônica entre os diferentes níveis.

Uma política nacional de ordenamento do território em suas múltiplas dimensões, representa um desafio, entendendo a sua importância como instrumento de crescimento econômico, justiça social e desenvolvimento sustentável. Em suma, trata-se de conceber uma proposta estratégica para o território associada a um projeto de nação.



Ao longo da última metade do século XX, vários países formularam suas políticas nacionais de ordenamento do território e criaram órgãos que coordenam a intervenção no território de forma articulada. Todavia o fato de ainda não existir uma política nacional de ordenamento territorial no Brasil não significa que não existam instrumentos e mecanismos para o ordenamento territorial. Se considerarmos as diversas dimensões - político-institucional, físico-biótica, econômica, tecnológica, social e cultural - podem ser relacionados diversos instrumentos, tais como: Zoneamento Ecológico-Econômico; Zoneamento Agrícola; Zoneamento Industrial; Planos de Bacias Hidrográficas; Planos Diretores Municipais; Planos Macrorregionais e Mesorregionais, Plano Nacional de Reforma Agrária entre outros.

A eficácia de seu funcionamento é comprometida, entretanto, pela falta de articulação entre si. Em suma, fica evidente a falta de uma política nacional que permita a articulação entre esses instrumentos e a necessidade da criação de um sistema nacional de ordenamento do território.

2. Histórico

O debate sobre a necessidade de o Governo Federal assumir de forma coordenada ações referentes ao ordenamento do território nacional remonta à década de 1980, quando se deu a concepção do Programa "Nossa Natureza", desenvolvido pela Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional, subordinada ao Gabinete Militar da Presidência da República. O tema viria a se tornar preceito constitucional em 1988, cujo texto da Carta Magna estabelece, em seu Artigo 21, parágrafo IX: "Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social".

Em 1990 foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e, a ela subordinada, a Diretoria de Ordenação Territorial (DOT), que tinha como atribuições cumprir aquele preceito constitucional. A estratégia básica da DOT concentrou-se na elaboração de Planos de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). A DOT realizou, entre outros, os seguintes trabalhos: eleição e adequação de conceitos e métodos



que orientariam os trabalhos de Zoneamento Ecológico-Econômico e de Ordenamento Territorial; e Plano de Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia.

Em 1999, a SAE foi extinta e as suas atribuições referentes ao ZEE transferidas para o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e, a partir de então, os ZEEs vêm sendo realizados de forma sistematizada e continuada, em parceria com os estados e diversos órgãos do Governo Federal. A coordenação das ações de ordenamento territorial não tiveram, contudo, uma clara definição de responsabilidades, no âmbito do Governo Federal, sendo por muitos erroneamente considerada coincidente com as atribuições do Zoneamento Ecológico-Econômico.

Em 2003, a Lei Federal Nº 10.683/03, que estabeleceu as atribuições de cada Ministério, conferiu a responsabilidade sobre o ordenamento territorial ao Ministério da Integração Nacional (MI) e ao Ministério da Defesa (MD). Decorridos mais de 15 anos da promulgação da Constituição Federal e com a responsabilidade que lhe foi atribuída, o MI iniciou no ano de 2004, o processo de elaboração de uma proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial. No ano de 2005 o MI firmou convênio com o Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB) e com a Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica (ABIPTI) para a elaboração do "Documento base para a definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial".

O objetivo geral do estudo era instituir a base de entendimento conceitual, metodológica e programática que orientasse o alcance, a abrangência e o escopo de formulação e implementação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. Entre os objetivos específicos, podem ser destacados: a) identificar o espectro de concepções e visões conceituais, metodológicas e programáticas que informam as abordagens de ordenamento territorial de parte de agentes governamentais e privados no Brasil; b) identificar os campos de interesse e atuação específicos e as relações funcionais entre ordenamento territorial, desenvolvimento regional e planejamento territorial; c) identificar o papel do Ministério da Integração



Nacional como articulador de diferentes esferas de poder; d) definir a PNOT como uma política de Estado e não apenas de Governo.

Em 2007, tendo este documento como base, o Governo Federal instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a atribuição de elaborar a PNOT. O GTI, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e tendo o Ministério da Integração Nacional como secretaria executiva, era integrado ainda pelo Ministério da Defesa; Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Cidades e Ministério de Minas e Energia. Em dezembro do mesmo ano o GTI concluiu a elaboração da minuta do Projeto de Lei que institui a PNOT, que foi encaminhada à Casa Civil da Presidência da República para apreciação e posterior encaminhamento ao Congresso Nacional, o que ainda não ocorreu.

3.As bases da política

O objetivo geral da Política Nacional de Ordenamento Territorial é a promoção e articulação de instrumentos de ordenamento do uso e ocupação racional e sustentável do território nacional, ou seja, direcionar o uso e a ocupação do território em suas várias possibilidades. As suas diretrizes básicas são: a) propiciar uma melhor distribuição da população no território; b) propiciar uma melhor distribuição das atividades econômicas no território; c) gerar uma maior racionalidade econômica no uso e ocupação do território, buscando exploração das potencialidades e maior produtividade; d) melhorar a qualidade ambiental; e e) melhorar a qualidade de vida (maior acesso à terra, ao trabalho, aos serviços públicos etc.). Para efeito dos estudos básicos, foram definidos os seguintes eixos temáticos: a) o padrão de uso e ocupação do território e as principais tendências de transformação; b) avaliação dos impactos de políticas, planos e programas no uso e ocupação do território; c) a contribuição de experiências internacionais e nacionais de ordenação do território; d) avaliação dos impactos da logística e de grandes projetos privados no uso e ocupação do território; e) espaços geográficos sob poder público; e) avaliação do aparato institucional e jurídico-legal na perspectiva da PNOT.



4. Instrumentos de ordenamento territorial

Um dos principais objetivos do "Documento base para a definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial" foi a identificação dos diversos instrumentos setoriais, compreendendo políticas públicas, planos, programas e outros instrumentos que impactam o território. Conforme já visto, a inexistência de uma política de ordenamento do território no País não significa a inexistência desses instrumentos. São apresentados em seguida um rol exemplificativo de sistemas, políticas, planos e programas identificados como de destacado impacto no território, e que podem ser considerados como instrumentos de ordenamento territorial:

Sistemas: Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); Sistema Nacional de Recursos Hídricos, Sistemas Municipais de Planejamento entre outros.

Políticas Setoriais: Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA); Política de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS); Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH); Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU); Política de Defesa Nacional; Políticas Marítima Nacional e para os Recursos do Mar;

Planos setoriais: Planos Diretores Municipais (e seus instrumentos de gestão territorial urbana); Plano Nacional de Recursos Hídricos; Planos de Bacias Hidrográficas; Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável

Planos macrorregionais e sub-regionais: Plano Amazônia Sustentável (PAS); Plano de Desenvolvimento do Nordeste (PDNE); Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO); Plano de Desenvolvimento do Semi-Árido (PDSA); Plano de Desenvolvimento Regional Integrado (PDRI); Plano BR-163 Sustentável

Planos setoriais: Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT); Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA); Plano Nacional de Energia (PNE).

Programas com rebatimento territorial: Programa de Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento; Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico; Programa de Apoio às Comunidades Quilombolas; Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); Programa



Nacional de Apoio a Agricultura Familiar (PRONAF); Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas e Conservação de Solos na Agricultura; Projeto de Gestão Ambiental Rural (GESTAR); Programa de Áreas Especiais e Corredores Ecológicos; Programa de Agendas 21 Local; Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (PROAMBIENTE); Programa de Regionalização do Turismo; Programa Luz para Todos; Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal (PRORIDE); 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 PROINFRA; 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; Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR); Programa de Arranjos Produtivos Locais.

Fundos: Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL); Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (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).



5. Diagnóstico do território brasileiro nas diversas dimensões

No processo de elaboração da PNOT, o ponto de partida foi a identificação das principais questões com forte expressão no território, agrupadas em distintas dimensões, a seguir relacionadas:

a) Político-institucional:

A principal constatação foi à forte desarticulação e dispersão da ação do Estado na gestão integrada do território, muito embora seja um problema que nos anos recentes vem sendo combatido com relativo sucesso. Devem ser citadas também a desarticulação entre as políticas setoriais com impacto territorial, agravada por estratégias conflitantes de políticas públicas, que, muitas vezes, geram expectativas por projetos governamentais e são focos de conflitos territoriais e as dificuldades para o Estado, na promoção da integração espacial dos fluxos econômicos. Ressalta-se ainda que os novos ritmos e localizações de atividades econômicas, articuladas em redes logísticas visando à competição internacional, colocam em xeque a capacidade do Estado nacional promover a integração espacial dos fluxos.

b) Econômica:

A análise do quadro atual brasileiro aponta uma forte concentração espacial das atividades econômicas ao longo do litoral, nas áreas metropolitanas e nas regiões Sudeste e Sul, visto que cerca de 70% do PIB é produzido numa área extremamente reduzida do país, enquanto a maior parte do território nacional é ocupada por municípios que contribuem muito pouco à riqueza nacional, conforme demonstrado na Figura 01.

c) Logística:

O atual "mapa" brasileiro revela territórios dominados por grandes empresas que incorporam, submetem ou excluem os territórios de grupos sociais menos poderosos ou que são substancialmente impactados pela ação de grandes corporações empresariais e que interferem na condição de ocupação de segmentos sociais diversos. Outro marco é a oposição e disparidade entre a logística das grandes empresas e da produção familiar, ou seja, a geopolítica da



corporação baseada na logística, que lhe atribui grande velocidade de crescimento e expansão territorial, contrapõe-se à geopolítica da pequena e média produção, gerando fortes conflitos e exclusão social.

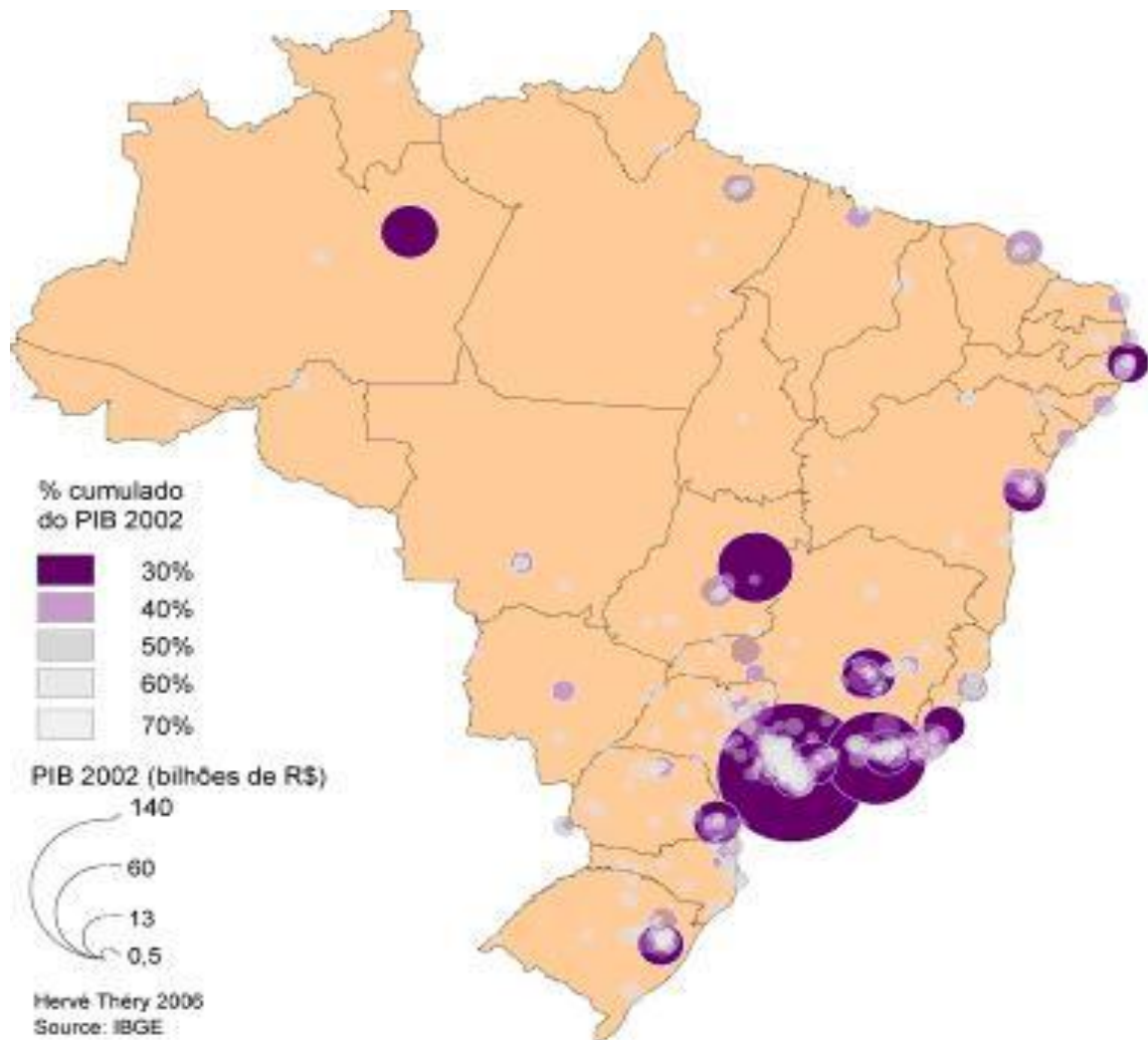


Figura 01: Distribuição do PIB nos municípios
Fonte: Documento base para a definição da PNOT (2006)

Ademais, observa-se uma forte concentração da malha rodoviária na faixa litorânea acima da concentração das atividades econômicas, sendo a malha de transportes relativamente densa nas regiões Sudeste, Sul e Nordeste, mas precária nas regiões Centro-Oeste e



Norte, em proporção abaixo da real participação destas regiões na produção de produtos agrícolas e industriais, conforme demonstrado na Figura 02.

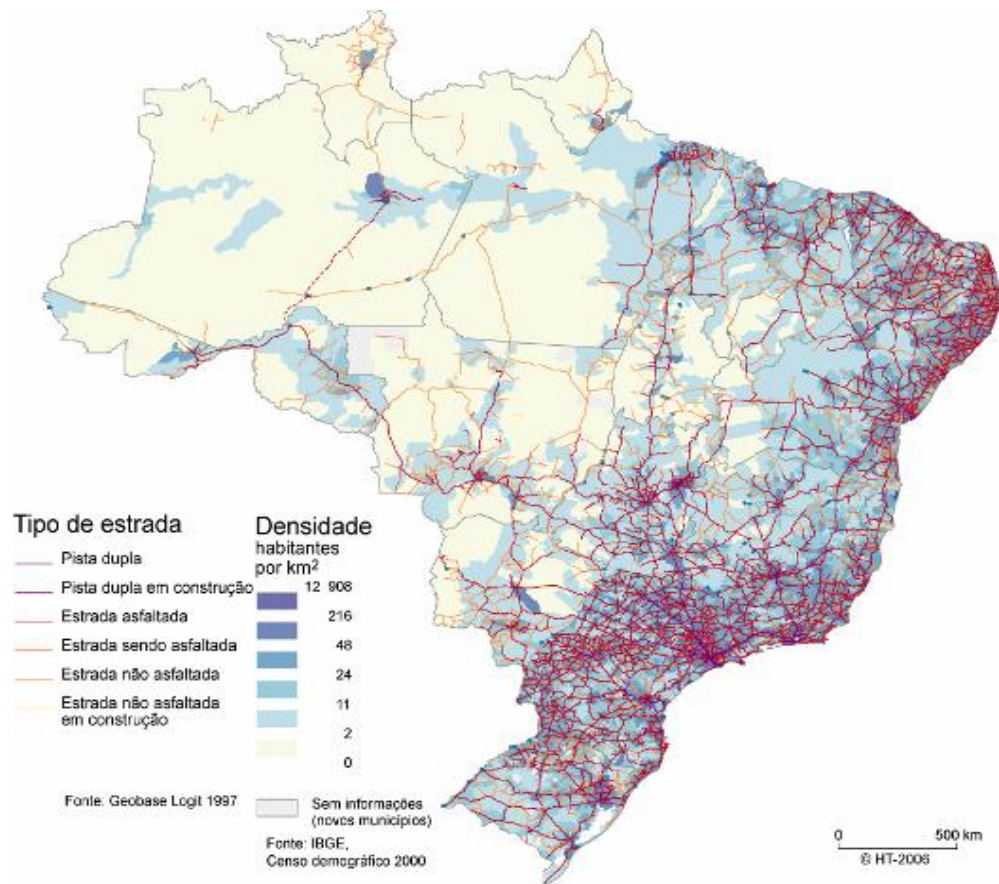


Figura 02: Rodovias e densidade de população
Fonte Documento base para a definição da PNOT (2006)

A malha ferroviária possui uma distribuição desigual e é mal explorada, com a participação da ferrovia na matriz de transportes brasileira ainda pequena; problemas de malha segmentada; diferenças e insuficiência de bitola; carência de áreas de armazenagem, de alimentação retro-portuárias e terminais de transbordo afetam a produtividade do modal ferroviário, prejudicada pela ausência de grandes e regulares volumes de tráfego.

Em relação ao transporte fluvial, observa-se uma baixa exploração da navegação hidroviária no território nacional, com o modal fluvial muito pouco utilizado no país, tendo maior relevância



na Bacia Amazônica, onde é usado para o transporte da carga geral da produção regional e a circulação de população de baixa renda. A extensão territorial e a tropicalidade do Brasil, deveriam atribuir à circulação fluvial um papel de destaque, o que não ocorre. Nota-se também uma distribuição desigual da infra-estrutura de armazenagem no território nacional. A localização dos pontos de estocagem da produção em boa parte encontra-se distante das áreas produtoras, reduzindo a competitividade de diversos produtos.

Quanto à infra-estrutura de comunicações, ocorre 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 (Figura 03).

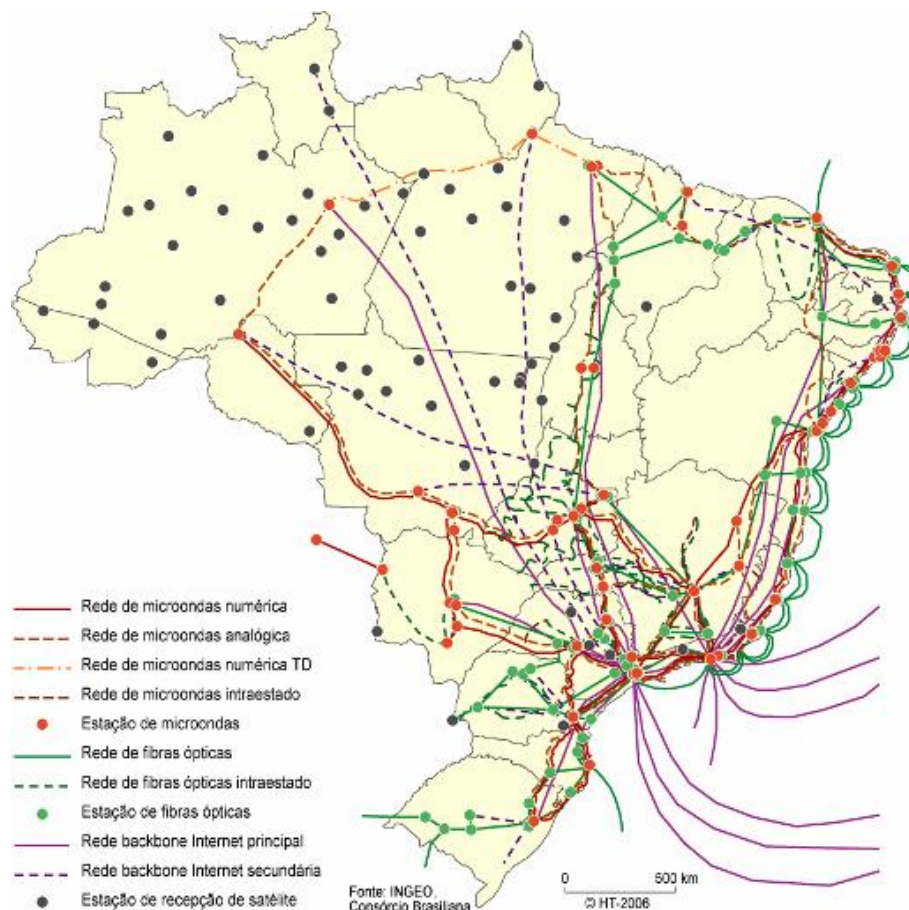


Figura 03: Redes de informação

Fonte: Documento base para a definição da PNOT (2006)



Também se verifica acentuada discrepância espacial crescente entre regiões produtoras e consumidoras de energia de origem hidrelétrica. A ampliação da geração nas regiões Sudeste, Sul e Nordeste está se esgotando, com potencial nas regiões Norte e Centro-Oeste, implicando em extensas linhas de transmissão (Figura 04).

Por fim, observa-se insuficiência de uma infra-estrutura de logística orientada para a integração continental. Desta forma o quadro geral por macrorregião pode ser assim resumido: a) Sul/Sudeste: redes densas, sobretudo no Estado de São Paulo; b) Nordeste: densa no litoral e esparsas no sertão; c) Centro-Oeste: densa no eixo Brasília - Goiânia - Cuiabá / regiões periféricas - dominam vias sem asfalto; e d) Amazônia: redes restritas a alguns eixos (Transamazônica) / completamente ausente no norte e parte ocidental.

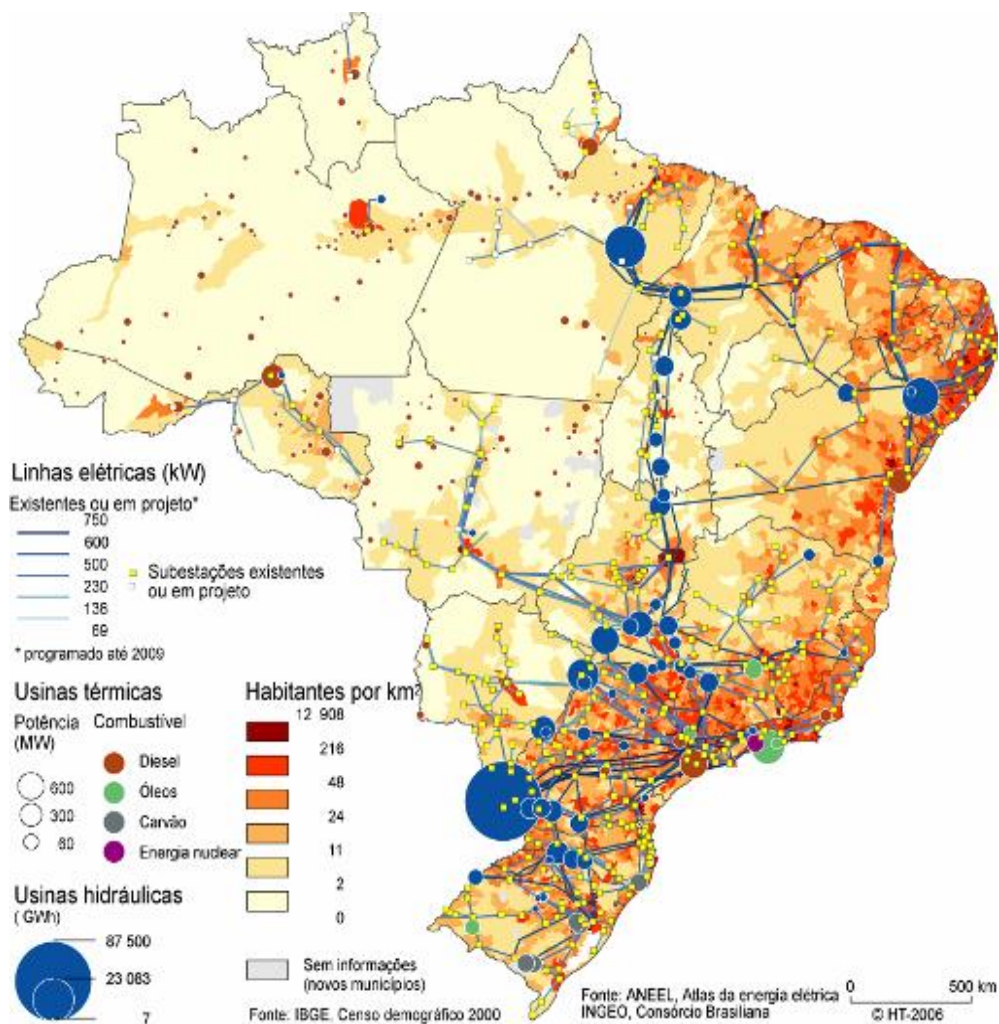
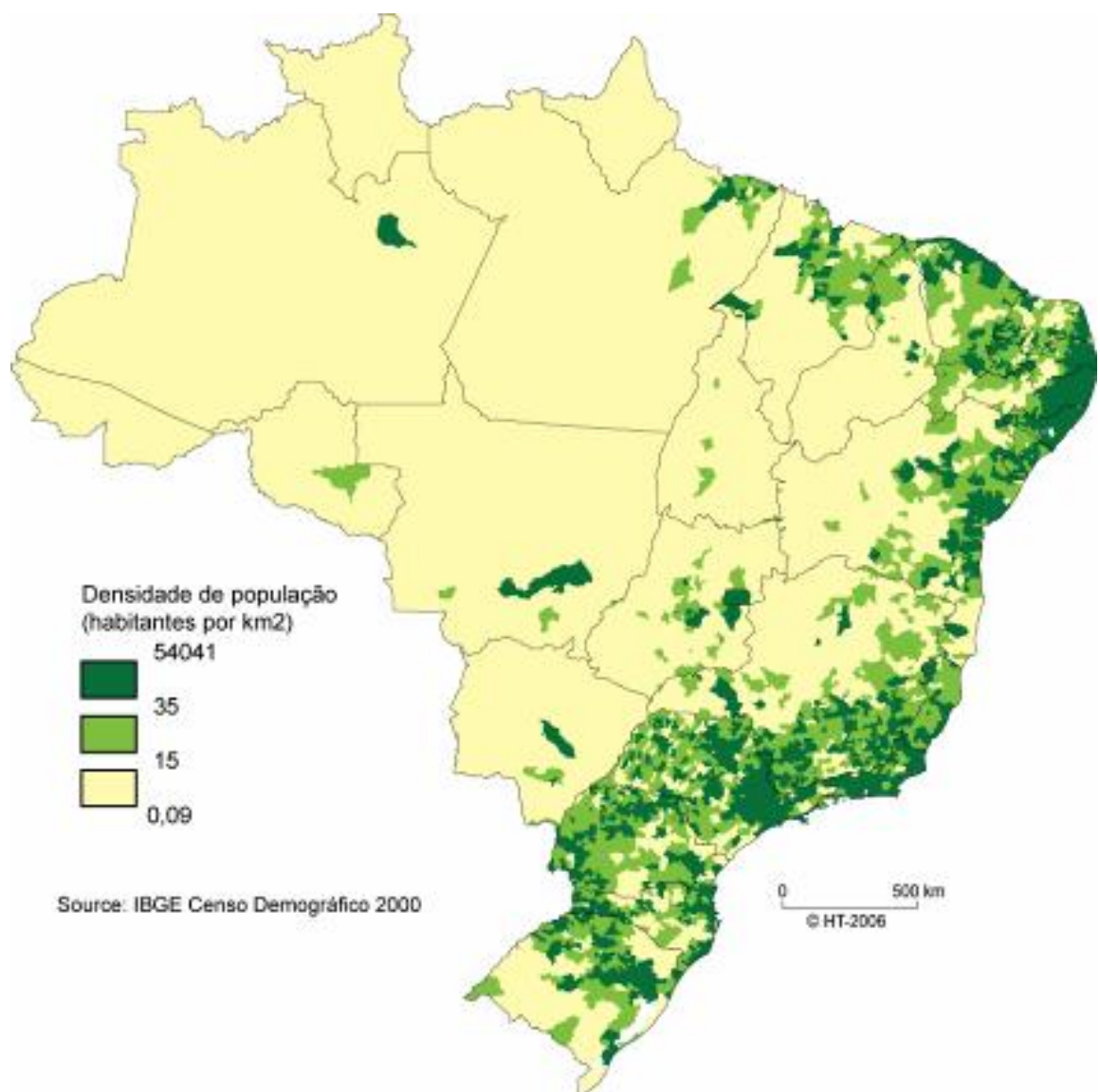


Figura 04: Energia e densidade de populaçãoFonte: Documento base para a definição da PNOT (2006)

d) Fundiário-territorial:

O território brasileiro apresenta ainda forte concentração populacional nas regiões litorâneas, com acentuados contrastes socioeconômicos entre as regiões Sul-Sudeste e Norte-Nordeste (Figura 05).



De todo modo, vem ocorrendo um contínuo processo de deslocamento da população em direção às regiões Norte e Centro-Oeste (Figura 06).

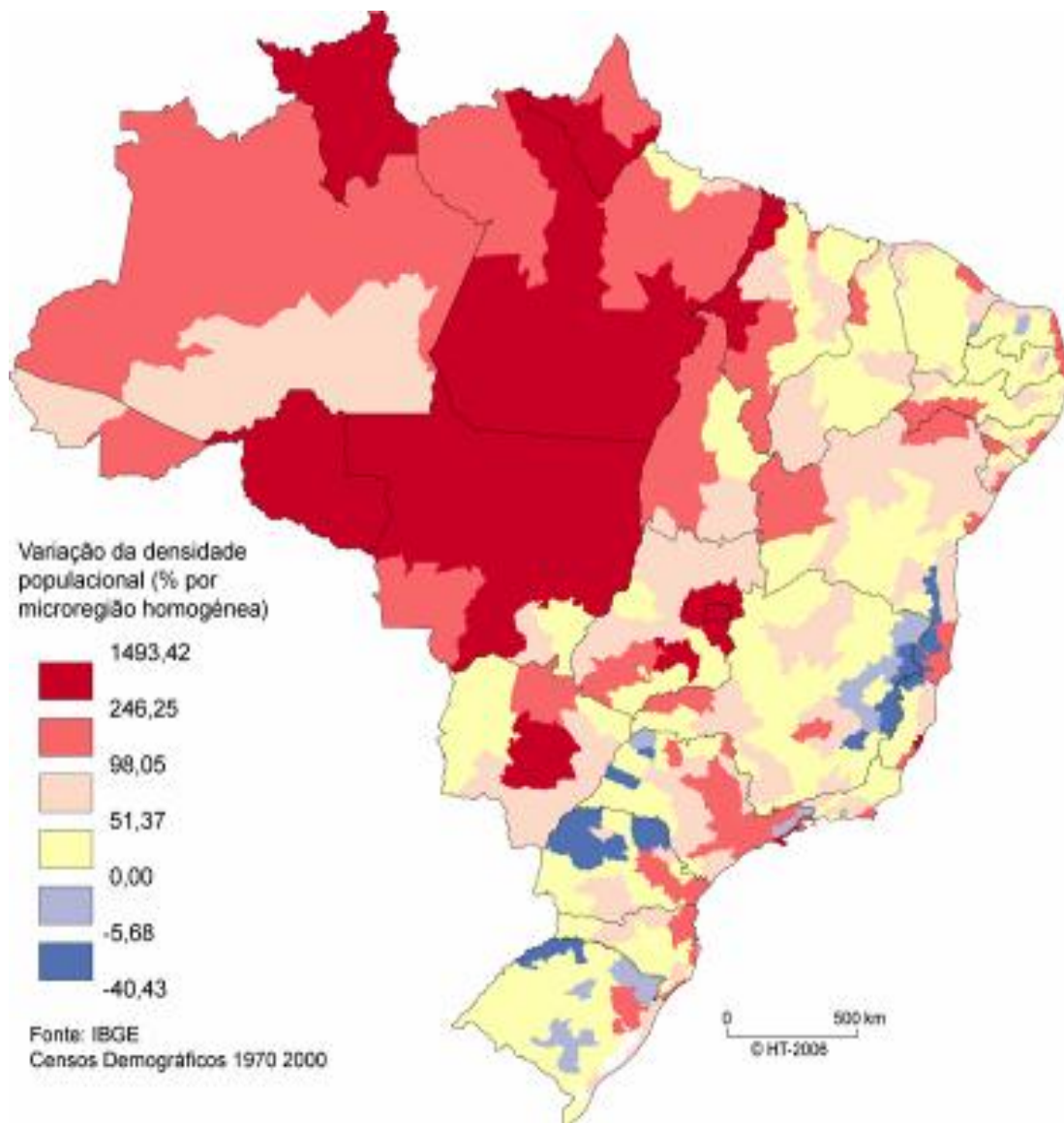


figura 06: variação da população entre 1970 e 2000

Fonte: Documento base para a definição da PNOT (2006)

Observa-se também forte assimetria na distribuição de funções urbanas entre as redes de cidades do Sul-Sudeste e Norte-Nordeste. O País ainda convive com um quadro de acentuados conflitos fundiários pela propriedade e controle do território, com forte predominância da grilagem e violência como forma de apropriação e controle fundiário, particularmente na Amazônia. Ocorre também conflitos



entre os organismos governamentais em relação a destinação do território.

e) Ambiental:

O modelo de uso e ocupação do território brasileiro tem se revelado ambientalmente insustentável, com forte desmatamento ao longo dos eixos de expansão da fronteira agropecuária.

A Figura 07 apresenta os principais ecossistemas nacionais e a localização das unidades de conservação segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a Figura 08 apresenta a delimitação no território das unidades de conservação e terras indígenas.

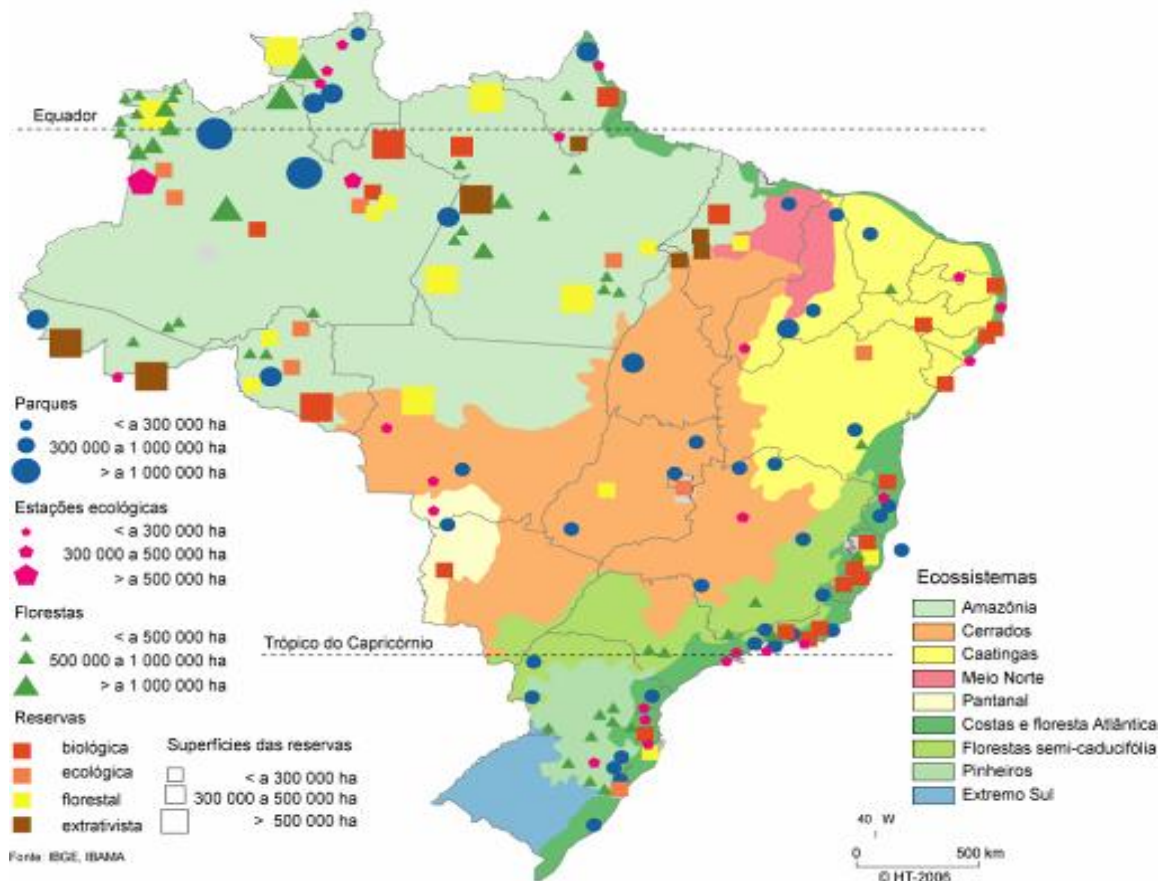


Figura 07: Ecossistemas e Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Fonte: Documento base para a definição da PNOT (2006)



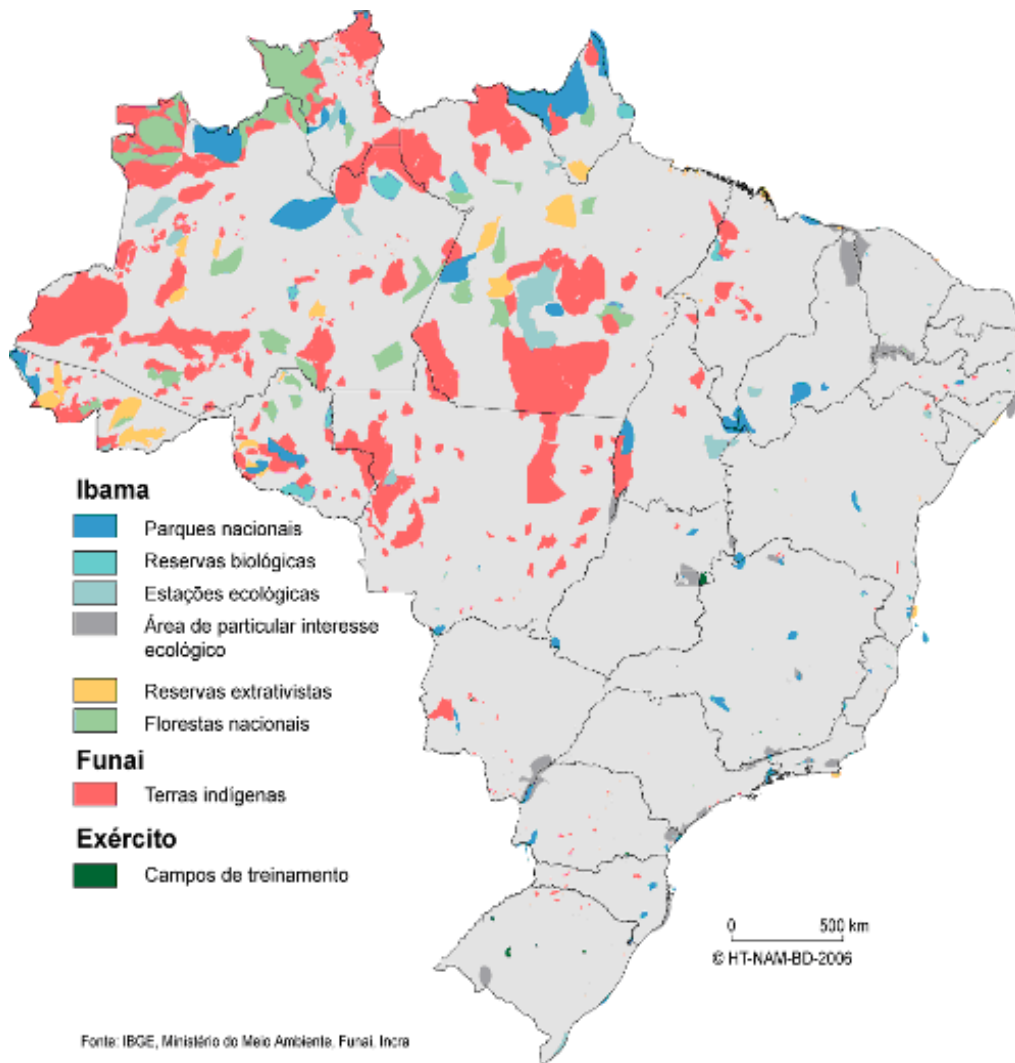
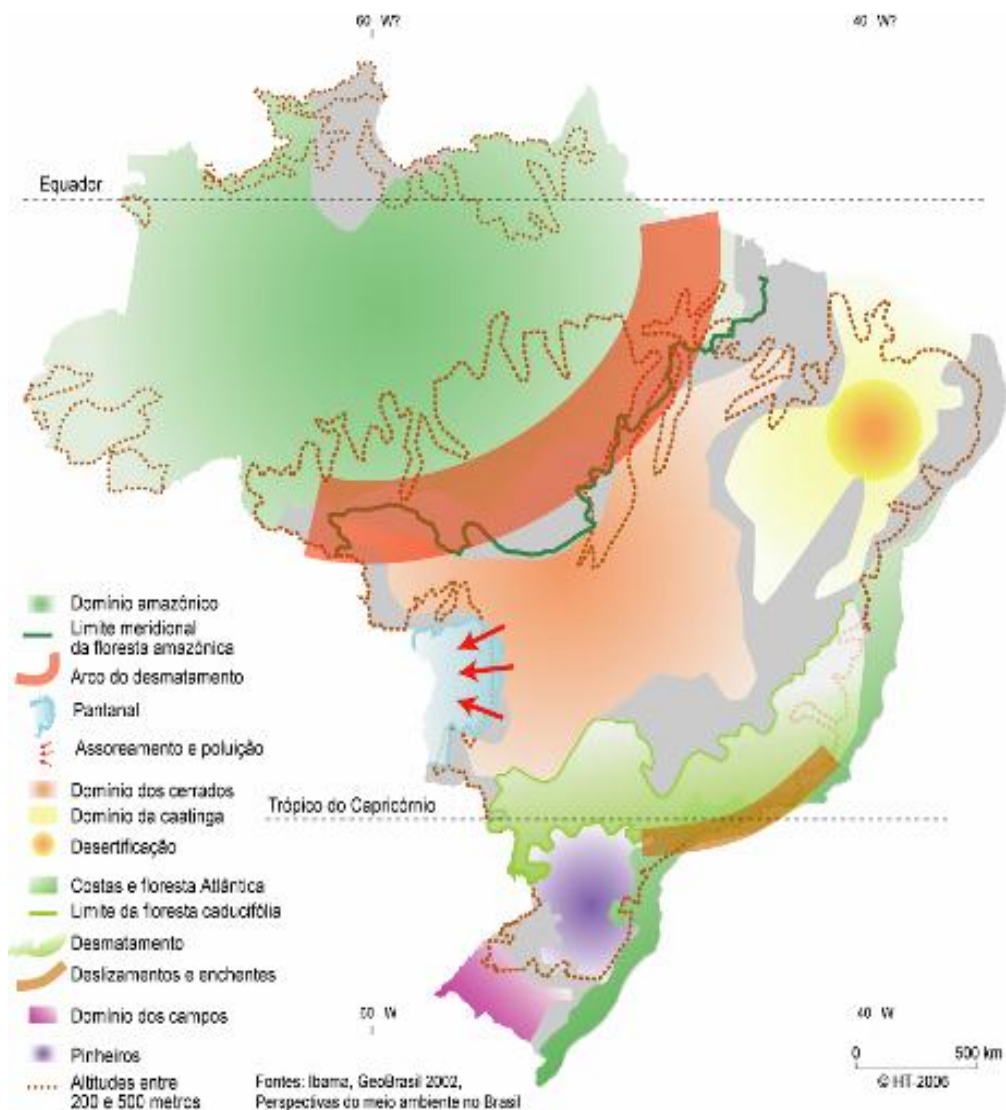


Figura 08: Unidades de Conservação e Terras Indígenas

Fonte: Documento base para a definição da PNOT (2006)

Os principais problemas que afetam os principais domínios ecológicos do País, apresentados na Figura 09, podem ser assim enumerados: a) o desmatamento da Amazônia e do Cerrado; b) as ameaças de drenagem e de poluição do Pantanal; c) a desertificação do Nordeste interior; d) os desabamentos na Serra do Mar e e) o desflorestamento dos últimos resquícios de Mata Atlântica.





Fonte: Documento base para a definição da PNOT (2006)

Já a Figura 10 sintetiza o conjunto das situações territoriais descritas apresentando os principais motores do desenvolvimento brasileiro.



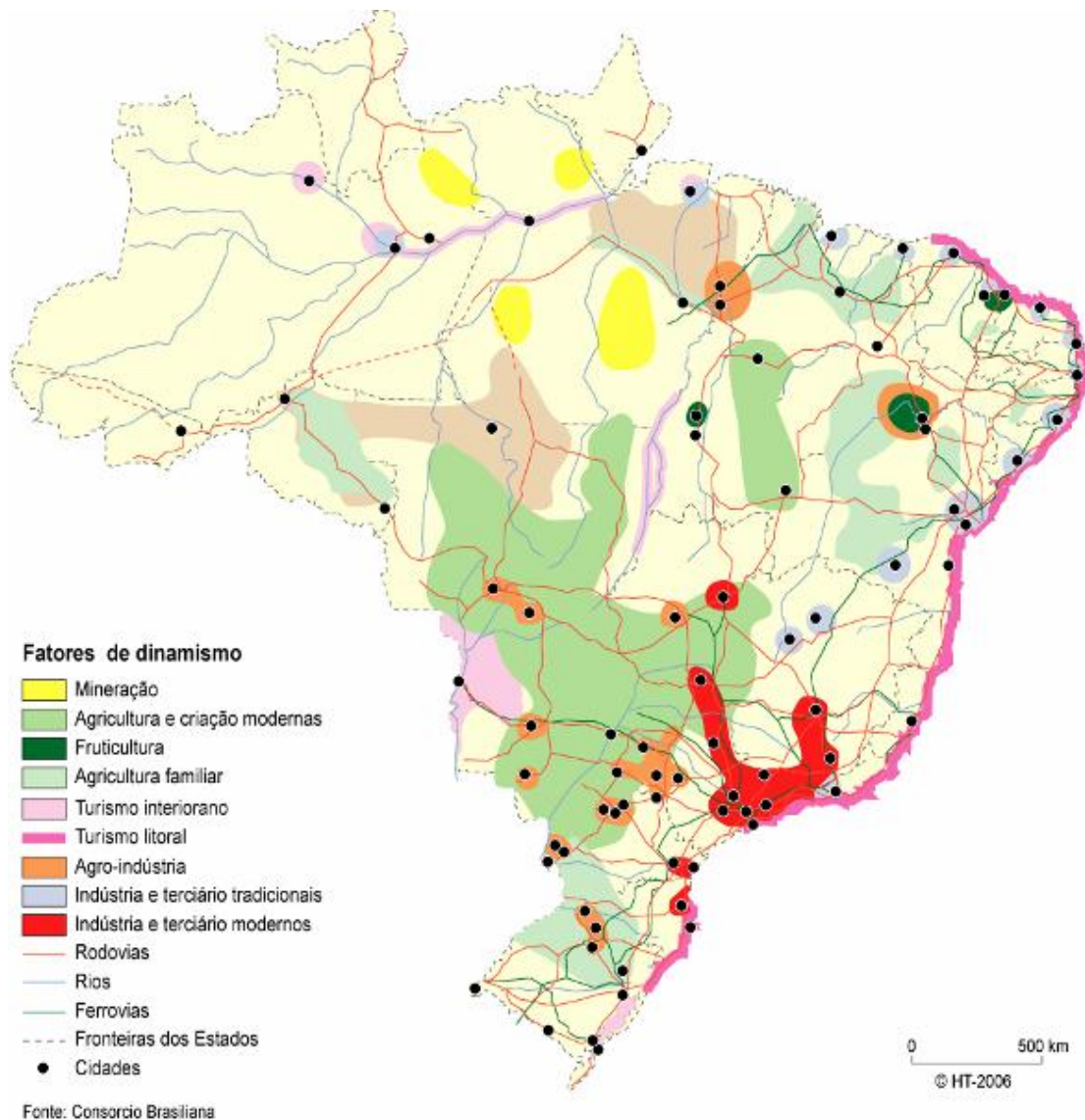


Figura 10: Motores do desenvolvimento. Fonte: Documento base para a definição da PNOT (2006)

6. Considerações Finais

Nesta primeira década do século XXI, o Brasil ingressou em um novo ciclo de crescimento econômico, bem como em um processo de reconstrução do Estado Brasileiro, após o desmonte parcial do período neoliberal. O planejamento governamental setorial



redescobriu o território, produzindo um conjunto variado de planos, programas e projetos de médio e longo prazo com efetiva influência nos territórios demarcados em que incidem as suas políticas. Sabe-se que o capital se movimenta aceleradamente, conquistando e transformando regiões para a intensificação da sua acumulação, sobretudo o agronegócio, o que recomenda uma presença efetiva do planejamento governamental.

A gestão do território dialoga não apenas com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, mas também com todas aquelas políticas setoriais e macroeconômicas capazes de produzir efeitos territoriais importantes. O gigantismo territorial brasileiro e a necessidade de desconcentração de riqueza e população exigem das políticas de ordenamento territorial uma vinculação com as políticas de planejamento regional.

Reconhece-se, portanto, uma nova fase no planejamento territorial do País, com a elaboração de diversos planos, particularmente na região Amazônica: o Plano Amazônia Sustentável (PAS), plano estratégico de desenvolvimento macrorregional; o Macrozoneamento da Amazônia Legal e os planos de desenvolvimento regionais sustentáveis (PDRS) para as sub-regiões em fase de recepção de grandes projetos de infra-estrutura ou economicamente deprimidas, tais como o PDRS da Área de Influência da rodovia BR-163; o PDRS do Xingu (área de influência da UHE de Belo Monte); o PDRS do Arquipélago do Marajó; o PDRS do Meio-Norte e o previsto PDRS do Sudoeste da Amazônia (área de influência das UHEs de Santo Antônio e de Jirau).

Mas a inexistência ainda de uma política de ordenamento territorial no País é flagrantemente contraditória com o papel exercido de principal protagonista do projeto de integração sul-americana, o que tem implicado em um processo de maior integração econômica e a construção de infraestruturas compartilhadas sem o planejamento adequado do uso e da ocupação do território. Aliado a experiências nacionais mais avançadas de ordenamento territorial, como a da Venezuela, o nosso país poderia, ou melhor, deveria contribuir para o ordenamento territorial da América do Sul.



Dessa forma, não obstante já terem os Ministérios da Integração Nacional e da Defesa coordenado o processo de elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial e encaminhado à Casa Civil da Presidência da República, não há um debate nacional instaurado sobre a proposta da PNOT. O retardamento da ação governamental no que se refere ao envio do projeto de lei ao Congresso Nacional, está em flagrante descompasso com a conjuntura internacional no que diz respeito às diversas experiências avançadas de ordenamento territorial.

7. Referências

HOUAISS, Antônio. Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa. 1.0 5ª Edição, 2004.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Documento base para a definição de uma política nacional de ordenamento territorial. Brasília, 2006.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Brasília, 2005.

RÜCKERT, Aldomar A. A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil. Uma política territorial contemporânea em construção. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (66). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24566.htm>>

RUCKERT, A. A. O processo de reforma do Estado e a política nacional de ordenamento territorial. In: Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005 - p. 31-40.



ANEXO - MINUTA DO PROJETO DE LEI.

Institui a Política Nacional de Ordenamento Territorial e dá outras providências

Art. 1º

Fica instituída a Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT, com fundamento nos arts. 21, 23 e 43 da Constituição, visando à promoção e articulação de instrumentos de ordenamento do uso e ocupação racional e sustentável do Território Nacional, de acordo com os objetivos, princípios, diretrizes e estratégias estabelecidos nesta Lei.

Dos Objetivos

Art 2º

A Política Nacional de Ordenamento Territorial visará os seguintes objetivos:

- I - a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais;
- II - a promoção da qualidade de vida e de condições favoráveis ao desenvolvimento das atividades econômicas, sociais, culturais e ambientais;
- III - a integração e a coesão nacionais, reduzindo as desigualdades regionais, valorizando as potencialidades econômicas e as diversidades sócio-culturais e ambientais do território nacional;
- IV - fortalecer a integração do Brasil com os países sul-americanos, contribuindo para a estabilidade e o desenvolvimento regionais;
- V - fortalecer o Estado nas áreas de faixa de fronteira, águas jurisdicionais e espaço aéreo, propiciando o controle, a articulação e o desenvolvimento sustentável;
- VI - orientar a racionalização, a ampliação e a modernização do sistema logístico físico do território brasileiro;
- VII - promover a justiça social e a redução de conflitos no uso e ocupação territorial;



VIII - promover a geração e integração de conhecimento multitemático, nas diversas escalas, para o ordenamento territorial como instrumento de tomada de decisão e de articulação intersetorial; e

IX - estruturar uma rede integrada de cidades de portes diversificados no território nacional.

Art. 3º

Para os efeitos desta Lei, definem-se como:

I - Território Nacional, a extensão geográfica sobre a qual o Estado exerce sua soberania, incluindo o Mar Territorial, Plataforma Continental e Zona Econômica Exclusiva, com extensões definidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, promulgada pelo Decreto nº. 1.530, de 22 de junho de 1995;

II - Política Nacional de Ordenamento Territorial, a política de Estado exercida por meio de um conjunto de ações político-administrativas e de planejamento concertadas entre os entes federados para o uso sustentável dos recursos naturais e a adequada ocupação do território em função de suas características biofísicas, sócio-econômicas, culturais e político-institucionais;

Dos Princípios

Art. 4º

A Política Nacional de Ordenamento Territorial observará os seguintes princípios:

I - Soberania Nacional e integridade territorial;

II - solidariedade intergeracional, garantindo às gerações atual e futuras um território ordenado, de maneira a valorizar as potencialidades econômicas, sociais, ambientais e culturais locais e regionais;

III - inclusão social e promoção da cidadania;

IV - participação social na gestão do território;

V - sustentabilidade sócio-ambiental;



VI - cooperação e coordenação entre os entes da Federação, sem prejuízo das respectivas autonomia e competência; e

VII - respeito à biodiversidade, à geodiversidade e à diversidade cultural.

Parágrafo único. A PNOT observará os critérios e condições de utilização das áreas indispensáveis à segurança do território nacional.

VIII - Promover a articulação e cooperação entre os entes federados na gestão do ordenamento fundiário do patrimônio nacional, considerando a diversidade dos territórios, seu patrimônio cultural e natural e as diferentes formas de organização social e produtiva;

IX - Promover a destinação ordenada do estoque de terras públicas, centrando no direito fundamental de acesso à terra com prioridade para as ações de reforma agrária, visando o acesso democrático, o desenvolvimento sustentável, a conservação e a preservação, atendendo os interesses sociais, ambientais, econômicos e estratégicos do País;

X - Promover a interiorização da ocupação do território nacional, visando à desconcentração da propriedade da terra e seu uso sustentável;

XI - Promover a destinação ordenada dos espaços físicos em ambiente aquáticos;

XII - Incorporar a dimensão ambiental nos processos de planejamento governamental e nas políticas públicas de uso e ocupação territorial;

XIII - Estimular a integração e a criação de infra-estrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos e sociais;

XIV - Estimular a integração dos mercados intra e inter-regionais e nacional, mediante o incremento da acessibilidade, a reestruturação e o redimensionamento dos sistemas de comunicação e estrutura de abastecimento, da comercialização e do uso otimizado da multi-modalidade nos transportes;

XV - Promover a utilização das potencialidades energéticas e a expansão da infra-estrutura, em atendimento às necessidades de desenvolvimento do País, de melhor distribuição das atividades



produtivas e de melhor aproveitamento das oportunidades e vocações regionais;

XVI - Promover a geração de conhecimento do potencial em recursos naturais da biodiversidade e da geodiversidade em prol dos interesses nacionais;

XVII - Articular a PNOT e os Planos de Ordenamento Territorial a uma política nacional de desenvolvimento urbano de modo a promover a redução das desigualdades sócio-territoriais;

XVIII - Garantir os interesses das populações socialmente vulneráveis e dos povos e comunidades tradicionais nos processos de ocupação, vivência e uso do território, articulando bens e serviços já existentes e a implementação dos que se fizerem necessários;

XIX - Valorizar as identidades territoriais, tradicionais e regionais com respeito à diversidade;

XX - Garantir às populações locais o acesso ao conhecimento das potencialidades econômicas do território;

XXI - Considerar em todos os planejamentos para o Ordenamento Territorial ações que concorram para o fortalecimento da Defesa Nacional;

XXII - Identificar as Áreas Indispensáveis à Segurança do Território Nacional. (art 91, § 1º, III, da CF);

XXIII - Buscar a articulação com os planos e programas de ordenamento territorial dos países vizinhos.

XXIV - Promover o fortalecimento das redes de cidades de centralidade média.

XXV - Promover o fortalecimento das relações entre cidades de pequeno porte e os núcleos urbanos de apoio à área rural.

XXVI - Estimular o planejamento e a gestão integrados das áreas metropolitanas e das grandes aglomerações urbanas;

Das Estratégias

Art. 5º

A PNOT adotará as seguintes estratégias para implementar as suas diretrizes:



I - Na dimensão político-institucional:

- a) Promover a articulação institucional e a negociação entre múltiplos atores e instâncias decisórias, de modo a compatibilizar interesses e reduzir conflitos na ocupação e no uso do território e de seus recursos;
- b) Promover a adequação e a racionalização das diversas fontes de financiamento de políticas públicas que incidam sobre o ordenamento do território nacional, em conformidade com as diretrizes desta Lei;
- c) Promover a gestão territorial participativa envolvendo o Estado, o setor produtivo e a sociedade civil, de forma a garantir o cumprimento das diretrizes desta Lei, a descentralização administrativa e o controle social;
- d) Estimular, no âmbito do ordenamento territorial, a cooperação com os países vizinhos na gestão de áreas contíguas;
- e) Observar os princípios e as diretrizes da PNOT nas decisões de investimento dos acordos firmados pelo Brasil para a integração sul - americana;

II - Na dimensão urbana:

- a) Articular a rede urbana pela dinamização das cidades de centralidade média;
- b) Estimular a articulação de consórcios municipais para promover políticas integradas de ordenamento territorial; e
- c) Promover o fortalecimento de redes equilibradas de cidades, de diferentes portes, bem como seu planejamento e gestão integrados.

III - Na dimensão rural:

- a) Garantir políticas públicas de suporte ao desenvolvimento rural com enfoque nas dimensões da sustentabilidade: econômica, social, política, cultural, ambiental e territorial; e
- b) Fomentar alternativas tecnológicas e estratégias territoriais de suporte social, econômico, organizacional, institucional e político ao desenvolvimento rural.



IV - Na dimensão econômica:

a) Apoiar o fortalecimento e a disseminação de pólos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e de inovação tecnológica, priorizando as regiões deprimidas e estagnadas;

b) Estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas determinantes para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas;

c) Priorizar o desenvolvimento das atividades econômicas em territórios economicamente deprimidos, considerando as potencialidades locais e a rigidez locacional;

d) Promover a articulação e criação de instrumentos econômicos de apoio à desconcentração territorial da atividade produtiva, tais como linhas de crédito especiais e incentivos fiscais;

e) Apoiar o fortalecimento e a disseminação de ações de qualificação e capacitação profissional, priorizando as regiões deprimidas e estagnadas.

V - Na dimensão fundiária:

a) Estabelecer critérios e prioridades para o tratamento de conflitos do uso em terras públicas destinadas à colonização e reforma agrária, terras indígenas, remanescentes de quilombos, terras arrecadadas, unidades de conservação e áreas com potencial minero-energético;

b) Considerar como áreas prioritárias para a implantação de políticas públicas de reforma e reordenamento agrário das terras públicas com ecossistema alterado;

c) Articular a gestão fundiária na Amazônia Legal com os sistemas de monitoramento, proteção e vigilância;

d) Adotar modelos de desenvolvimento sustentável para destinação e/ou preservação das áreas florestadas, compatibilizando-os com as necessidades econômicas do país e com o desenvolvimento socioeconômico das populações impactadas por esta destinação;

e) Realizar o ordenamento fundiário das terras públicas, destinando-as prioritariamente para fins de reforma agrária, regularização fundiária das comunidades locais e tradicionais,



reconhecimento de áreas indígenas, remanescentes de quilombos, preservação de áreas florestadas, unidades de conservação, ambientes aquáticos e exploração minero-energético;

f) fomentar a utilização de geotecnologias de forma integrada para atender as necessidades de ordenamento fundiário do País e aos interesses da soberania e da segurança nacionais.

VI - Na dimensão ambiental:

a) Articular a Política Nacional de Ordenamento Territorial com os instrumentos de política ambiental e de uso e ocupação do território.

VII - Na dimensão da infra-estrutura e logística:

a) Construir mecanismos de coordenação intra e intergovernamental que incorporem as diretrizes da PNOT no planejamento e nas decisões dos investimentos em infra-estrutura;

b) Aprimorar e integrar o sistema logístico físico do território brasileiro, visando a excelência e a integração das infra-estruturas de transporte, energia, mineração, comunicações, armazenagem e redes de informação;

c) Estimular a eficiência, a economicidade, a melhoria e a ampliação da infra-estrutura do País, observando as políticas setoriais, em suas diferentes escalas, e os objetivos da PNOT;

d) Garantir a identificação dos recursos naturais da biodiversidade e da geodiversidade; e

e) Promover a articulação entre as políticas setoriais de defesa e de mobilização nacional para o desenvolvimento da infra-estrutura e logística nacional.

VIII - Na dimensão sócio-cultural:

a) Proceder a ações de ordenamento territorial compatíveis com os direitos das populações vulneráveis e dos povos e comunidades tradicionais aos processos de ocupação e uso do território;

b) Apoiar a preservação de memória e do patrimônio histórico-cultural;



c) Apoiar iniciativas de acesso ao conhecimento das potencialidades locais do território às populações vulneráveis e aos povos e comunidades tradicionais;

IX - Na dimensão da defesa e das relações internacionais:

a) Aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil, por meio da integração das ações dos diversos órgãos governamentais envolvidos;

b) Cooperar com outros países no desenvolvimento e na prestação de serviços relacionados à vigilância e à navegação marítima, aérea e fluvial;

c) Aumentar a presença do Estado na Amazônia brasileira e águas jurisdicionais brasileiras;

d) Implementar ações para desenvolver e integrar as regiões norte e centro-oeste, com apoio da sociedade, visando, em especial, ao desenvolvimento e à vivificação da faixa de fronteira;

e) Aprimorar e integrar o sistema de gestão das terras do patrimônio fundiário da União na Amazônia ao Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM);

f) Complementar e manter atualizado o mapeamento topográfico terrestre e náutico do território nacional;

g) Garantir a implantação de instalações militares em áreas públicas do Território Nacional no interesse da Defesa Nacional;

h) Integrar os esforços governamentais, reduzindo conflitos de competência nos âmbitos federal, estadual e municipal, em relação à destinação do território;

i) Estimular a adequação da legislação sobre a aquisição de terras por estrangeiros aos interesses da Segurança do Território Nacional e às prioridades de desenvolvimento do País, e garantir, nos acordos internacionais, a plena capacidade do Estado brasileiro em regulamentar a questão;

j) Estimular o uso e a ocupação da faixa de fronteira, bem como o desenvolvimento de atividades econômicas de forma sustentável nessas áreas.



Da Coordenação das Competências

Art. 6º

As competências para a definição de estratégias de ordenamento territorial serão coordenadas na implementação da PNOT a partir das seguintes escalas:

I - na escala nacional e regional, pelo exercício da competência da União para elaborar e executar planos nacional e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, determinada pelo art. 21, IX da Constituição;

II - na escala estadual, pelo exercício da competência dos Estados determinada pelo art. 25 da Constituição, além da que constar em lei federal; e

III - na escala municipal, pelo exercício da competência dos Municípios determinada pelos arts. 30 e 182 da Constituição, além da que constar em lei federal.

Parágrafo Único. Para a implementação da PNOT, serão elaborados planos nacional, regionais, estaduais e do Distrito Federal de ordenamento territorial, os quais, em suas respectivas escalas, deverão ser apreciados pelos Conselhos do SISNOT.

Do Sistema Nacional de Ordenamento Territorial

Art. 7º

Fica criado o Sistema Nacional de Ordenamento Territorial - SISNOT com o objetivo de promover a coordenação e a articulação institucional das políticas públicas setoriais e dos instrumentos de regulação com relevante impacto territorial operados pelos entes federados.

Art. 8º

O SISNOT será composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do DF e dos Municípios com competências relativas ao ordenamento territorial e pelos Conselhos Nacional, Estaduais e do Distrito Federal de Ordenamento Territorial, bem como pelos colegiados



municipais destinados a definir a política de expansão e do desenvolvimento urbano.

Parágrafo único. A participação nos Conselhos de que trata o caput será considerada prestação de serviço de relevante interesse público e não será remunerada.

Art. 9º

Fica criado no âmbito do Ministério da Integração Nacional o Conselho Nacional de Ordenamento Territorial - CNOT, integrado pelos seguintes membros:

I - representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no ordenamento territorial;

II - representantes indicados pelos Conselhos Estaduais e do Distrito Federal de Ordenamento Territorial;

III - representantes de entidades das classes patronal e trabalhadora e demais organizações da sociedade civil.

Parágrafo único. O regulamento disporá sobre a composição e a forma de indicação e nomeação dos representantes.

VI - analisar e sugerir propostas de alteração da legislação pertinente ao ordenamento territorial; e

VII - propor diretrizes para a implementação dos planos nacional e regionais de ordenamento territorial, aplicação de seus instrumentos e atuação do SISNOT.

Parágrafo único. A Secretaria Executiva do CNOT será exercida pelo Ministério da Integração Nacional.

Art. 11º

Os Estados e o Distrito Federal deverão constituir conselhos estaduais e distrital de ordenamento territorial, facultado a estes antes estabelecer sua composição e competências.

Art. 12º Compete ao CNOT:



I - assessorar os órgãos da união com atribuição de elaborar e executar planos nacional e regionais de ordenamento territorial nas questões que lhe forem demandadas;

II - apreciar os planos nacional, regionais, estaduais e distrital de ordenamento territorial e sugerir propostas de alteração ao órgão competente;

III - promover a articulação e compatibilização das políticas públicas setoriais, com vistas à elaboração e implementação dos planos nacional e regionais de ordenamento territorial;

IV - manifestar-se sobre os conflitos de uso e ocupação do território que lhe forem demandados e encaminhar sua apreciação aos órgãos da união com atribuição de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenamento territorial;

V - apreciar e manifestar-se sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais e do Distrito Federal de Ordenamento Territorial;

Dos Instrumentos da PNOT

Art. 13º

- A PNOT será implementada por meio da articulação institucional dos instrumentos territoriais de regulação, econômicos, fiscais, financeiros, técnicos e político-institucionais, operados pelos órgãos federais, estaduais, do DF e municipais, compreendendo políticas, planos, programas e fundos públicos.

Parágrafo único. Os Conselhos do SISNOT, para efeito de subsidiar a elaboração dos planos territoriais de sua competência, levarão em consideração os planos setoriais com impacto territorial.

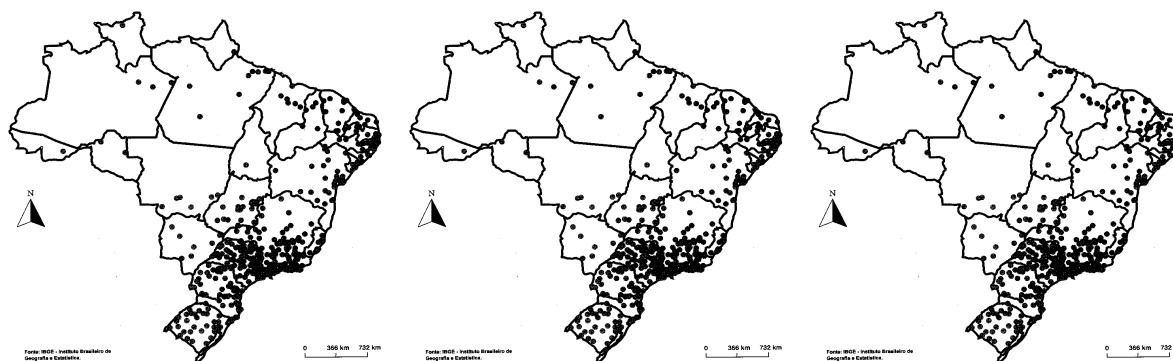
- Articular os planos de ordenamento territorial e os planos diretores, quando da elaboração ou revisão destes pelos municípios; (levar para o final do PL - valendo)
- Articular a rede urbana a partir das diretrizes e princípios de uma política nacional de desenvolvimento urbano; (valendo, desde que exista a PNDU - juntar com o anterior - final do PL).



“Ao longo de toda a década, seguiram-se outras propostas de políticas nacionais relacionadas às urbanas e regionais, a exemplo das de habitação, mobilidade urbana, saneamento, resíduos sólidos e de ordenamento territorial, cada uma em distintos estágios de formulação, aprovação e implantação. Todo esse esforço corresponde, sem dúvida, a uma retomada da atuação do Estado Nacional sobre políticas urbanas e regionais.”

Fragmento do Prefácio escrito por Marília Steinberger

POLITICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL



faunb Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

PPG
FAU
UnB

Laboratório de Estudos da Urbe
LabUrbe-PPGFAU-UnB

Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo e da Cidade
(GPHUC-UnB/CNPq)