

ARQUEOLOGIA DA PNOT
A INCORPORAÇÃO DO IDEÁRIO DE TERRITÓRIO E POLÍTICAS TERRITORIAIS
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Klara Anna Maria Kaiser Mor
FAU-USP
kmkaiser@usp.br

Cíntia de Souza Alves
FAU-USP
cintia.s.alves@usp.br

Introdução

Embora já praticamente esquecidas, as questões às quais se referia a Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT permanecem atuais. Elas dizem respeito ao espaço nacional, ao planejamento de um país diferente, ao desenvolvimento do Brasil e às formas de intervenção do governo federal neste sentido.

A centralidade que o *território* passou a assumir desde a virada para o século XXI, em vários países, sobretudo como elemento norteador e justificativo das intervenções públicas espaciais, fizeram dele um paradigma de planejamento. Diante de tal relevância, procura-se explorar aqui o processo que o (re)colocou como protagonista do planejamento sócio-espacial na atualidade, inclusive no Brasil.

Como demonstra a magnitude dos estudos e publicações da última década, a conceituação de território, o enfoque e as abordagens *territoriais* nas recentes políticas públicas podem ser estudadas por várias perspectivas. Aquela em que nos embrenhamos foi a ideológico-instrumental incorporada pelo governo federal brasileiro no período de 2003 a 2013. No esforço de construir essa perspectiva, revimos parte da literatura acadêmica sobre o assunto e as políticas pertinentes; documentos oficiais da União Europeia e do Governo Federal brasileiro neste período e antecessor. Ao buscarmos ressaltar aspectos específicos dessas intervenções e citações, tivemos o intuito de precisar o pensamento e o discurso vigentes. São estes que questionamos e procuramos trazer para o debate.

O Estudo de Caso

Ao longo da história das sociedades e dos Estados observa-se que o território aparece como elemento constante nos momentos de inflexão política e/ou econômica; mas também como elemento ausente (ou quase) na legitimação das políticas públicas nos entremeios destas inflexões.

A PNOT, corresponde no Brasil a um desses momentos em que o *território*, bem como a intervenção estatal sobre ele voltam a aparecer explicitamente. No entanto, o período não

correspondeu a nenhum momento de inflexão, mas ao que chamaríamos de pequenas alterações no quadro político e no trato do espaço brasileiro. Essa é uma de suas singularidades.

A PNOT também é peculiar pois assinala a retomada da intervenção pública espacial, no âmbito federal e na escala nacional, bem como marca uma reviravolta na concepção, argumentação e prática de planejamento espacial no Brasil. Ela possuía elementos conceituais, teóricos, técnicos, administrativos e legislativos que podem ser considerados embrionários para as atuais políticas de cunho territorial e regional em curso no Brasil. Ela foi o estopim que intensificou, no Brasil, uma fase de debate acadêmico em torno da temática do ordenamento do território (OT), das regiões, do recorte espacial e das formas de Planejamento Urbano e Regional. Em sua concepção, a PNOT anunciava a introdução de um planejamento estatal inovador e integrador, no qual o território estaria associado a um projeto de nação (MI/IICA, 2006, Apresentação), a um projeto de desenvolvimento nacional, desenvolvimento simultaneamente, 'social'¹, sustentável, inclusivo e participativo².

Foi por estas razões que a PNOT, como política pública despertou nossa atenção. Também instigante nos pareceu seu percurso e sua curta duração. Não menos instigante, o manto de esperanças que ela despertou durante seu surgimento, o grau de debate que provocou e a maneira como ela desapareceu - enquanto política federal e como recorte espacial (nacional) - sem que se perguntasse quando, como e por quê. Também, nesse sentido, a PNOT é representativa.

Quanto à implementação a PNOT não é singular. Ela seguiu o destino de inúmeras outras políticas e planos no Brasil, que é se encerrar no papel. Textualmente a PNOT ainda sobrevive. Está presente nos últimos Planos Plurianuais (PPAs)(2008-11 e 2012-15), e em passagens dos Relatórios anuais Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), por exemplo: “[Dentre as atividades da SDR em 2009] Destacam-se: (...) discussão da estratégia

¹ A respeito da “categoria pobreza nas formulações de política social do Banco Mundial”, ver UGÁ (2004).

² Dentre as críticas mais recentes, ver MDA/NEAD, 2014; ZHOURI & VALENCIO, 2014.

de encaminhamento do Projeto de Lei da PNOT no Congresso Nacional e acompanhamento da sua tramitação (...)”(SDR/TCU, 2009, p.10)

E em 2013: “[a SDR] compete a formulação e condução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT. (...) Ao Departamento de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional compete coordenar, promover e compatibilizar estudos, visando a formulação, a revisão e a implementação da PNDR e da PNOT, de forma participativa (...) desenvolver estudos, acompanhar e avaliar o impacto das ações governamentais na condução da PNDR e da Política de Ordenamento Territorial .”(SDR/MI, 2014, Anexo IV, p. 121-122; 2014a, p. 65)

No papel, a SDR/MI continua responsável tanto pela PNDR quanto pela Política de Ordenamento Territorial (POT)³, nesta ordem de precedência.

Em 2009, consta que: “a SDR deu prioridade à execução das ações de gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)” (SDR/TCU, 2009, p.10). Em 2013, relata que: “Não foram concretizadas, contudo, no ano de 2012, ações relacionadas à Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT. Em função da pequena equipe e da grande monta dos trabalhos que envolvem a CNDR, optou se pela concentração de esforços na reformulação da PNDR, com a previsão da retomada do debate sobre a PNOT em 2013.” (SDR/MI, 2013,p.22)

Na prática, implementa-se a PNDR e uma série de outras políticas, planos e programas de viés espacial; seus sucessores, ou substitutos, como o Programa Territórios da Cidadania (PTC), parte do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) e do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP)... Esses, ou parte deles, “saíram do papel”. O que isso significa? Implica?

³ Essa diferença de nomenclatura, não nos parece irrelevante. A sigla PNOT basicamente desaparece após 2009, só reaparecendo, pontualmente, no Relatório de 2014 (SDR/MI, 2014). O que ela significa na prática, esta citação dá uma pista: “Adicionalmente, deve ser esclarecido que embora não explicitada, a PNOT é contemplada conjuntamente com a PNDR, uma vez que tanto os documentos de referência quanto às deliberações participativas da CNDR apresentam diretrizes que dialogam com questões do ordenamento do território: estruturação da rede de cidades médias (...) institucionalização de uma governança ampliada e que fortaleça o papel de estados e municípios na condução das políticas federais.” (Op. Cit. p.37-38). Na SDR, o ordenamento territorial é competência da Coordenação-Geral de Planos Regionais e Territoriais – CGRT (SDR/MI,2013,p.11)

Procuramos aqui resgatar o momento da incorporação do *território* e do *ordenamento territorial* na agenda estatal do governo federal brasileiro pois é nesse período, e a partir dele, que no plano discursivo, analítico e interventivo, as formas de atuação estatal, as noções de território, de desenvolvimento (sustentável), social e inclusivo, também no Brasil, apareceram engatadas uma à outra, e tidas como indissociáveis. Tendo em mente que isso ocorreu em um momento cujo espectro político era atípico para o país⁴, no qual todos esses componentes estavam imbricados uns aos outros e convergiam para um “projeto nacional” (MI-PNOT, 2005, p.4); para um projeto de Brasil; “o Brasil dos nossos sonhos” (MP/SPIE, 2003, p. 4-7); um Brasil diferente, mais justo e democrático, que estaria em gestação. Cabe acrescentar ainda que, naquele contexto de tantas incertezas e expectativas, uma certeza já havia sido colocada: o novo Brasil e seu desenvolvimento sustentável perpassavam por seu território e seu (re)ordenamento.

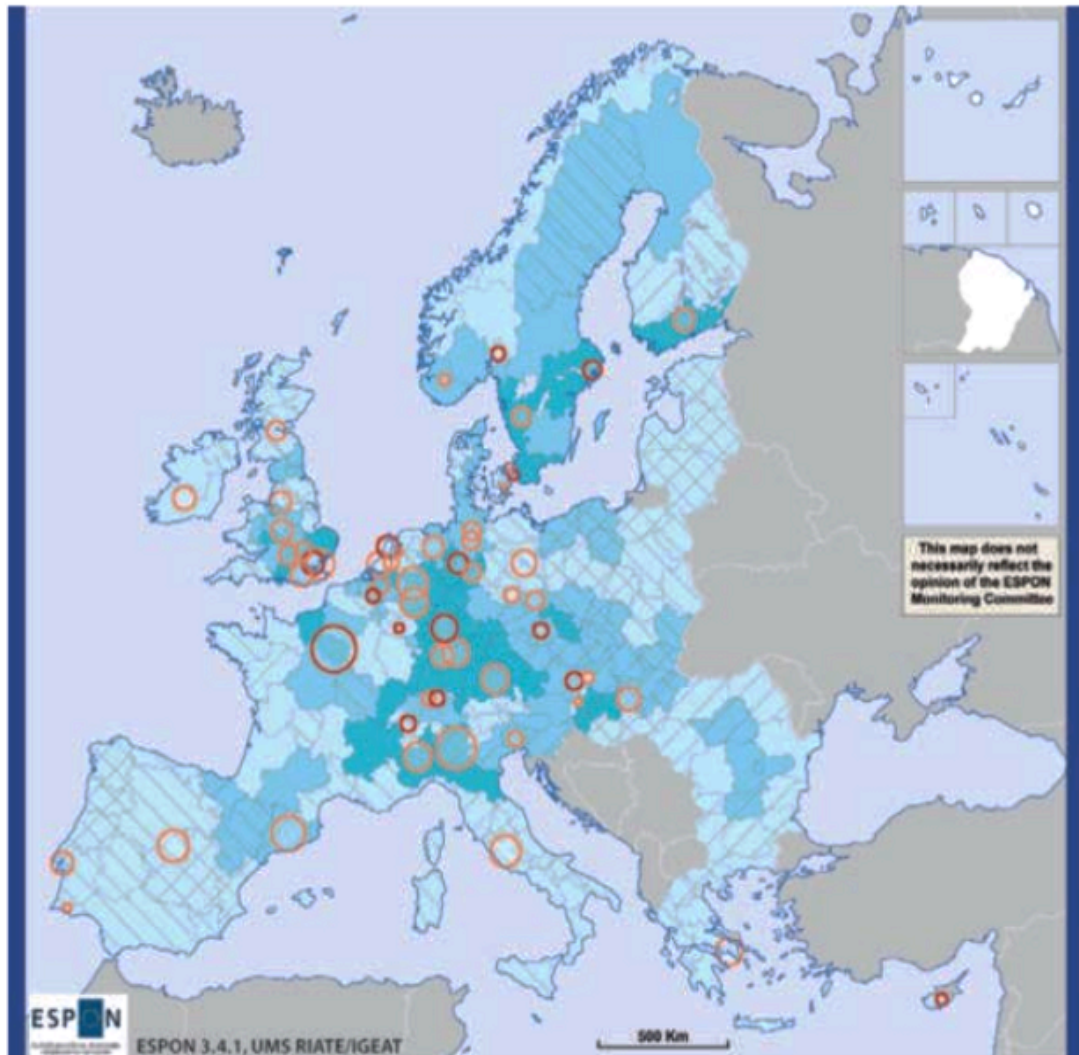
A construção do ideário de território na Europa – nível supranacional

A evolução de um ideário de *território* em cada país europeu, no pós Segunda Guerra Mundial, foi um processo longo e diversificado; todavia, no contexto da Comunidade Europeia ele é mais apreensível e se consolida, de maneira supranacional, a partir da década de 1980.

Observamos que há uma congruência entre as diversas fusões econômicas (tarifárias e mercantis) entre os países no final do século XX e a ascensão da questão territorial. Foi o advento da União Europeia, que fez emergir a noção de *território europeu*. Em breve, despontariam a *dimensão* e a *perspectiva territorial* do desenvolvimento como política pública – comunitária - na União Europeia, em nível supranacional e em cada estado-membro. A partir daí a relevância e a implementação das políticas espaciais tornou-se prática inconteste para a sobrevivência da União Europeia. Adicionando-se a suas experiências anteriores, são décadas de implementação e aperfeiçoamento ininterrupto, tanto das intervenções espaciais, quanto do ideário pertinente.

⁴ Composição do Congresso Nacional e, sobretudo, a eleição de um presidente, por voto direto, do Partido dos Trabalhadores (PT), avolumava a esperança de uns e o ceticismo de outros.

Factors of sensitivity to globalisation



Regional level: NUTS2
 Source of data: Eurostat and National Statistical Offices
 Year of data: 2002

© EuroGeographics Association for administrative boundaries
 Regional level: NUTS2

Internationalisation level (NUTS2 regions with major urban areas)

- Low
- High

Total NUTS2 population (thousands of inhabitants)



Structural strengths and weaknesses

- High share of technological manufacturing industries
- High share of personal services

Technological level

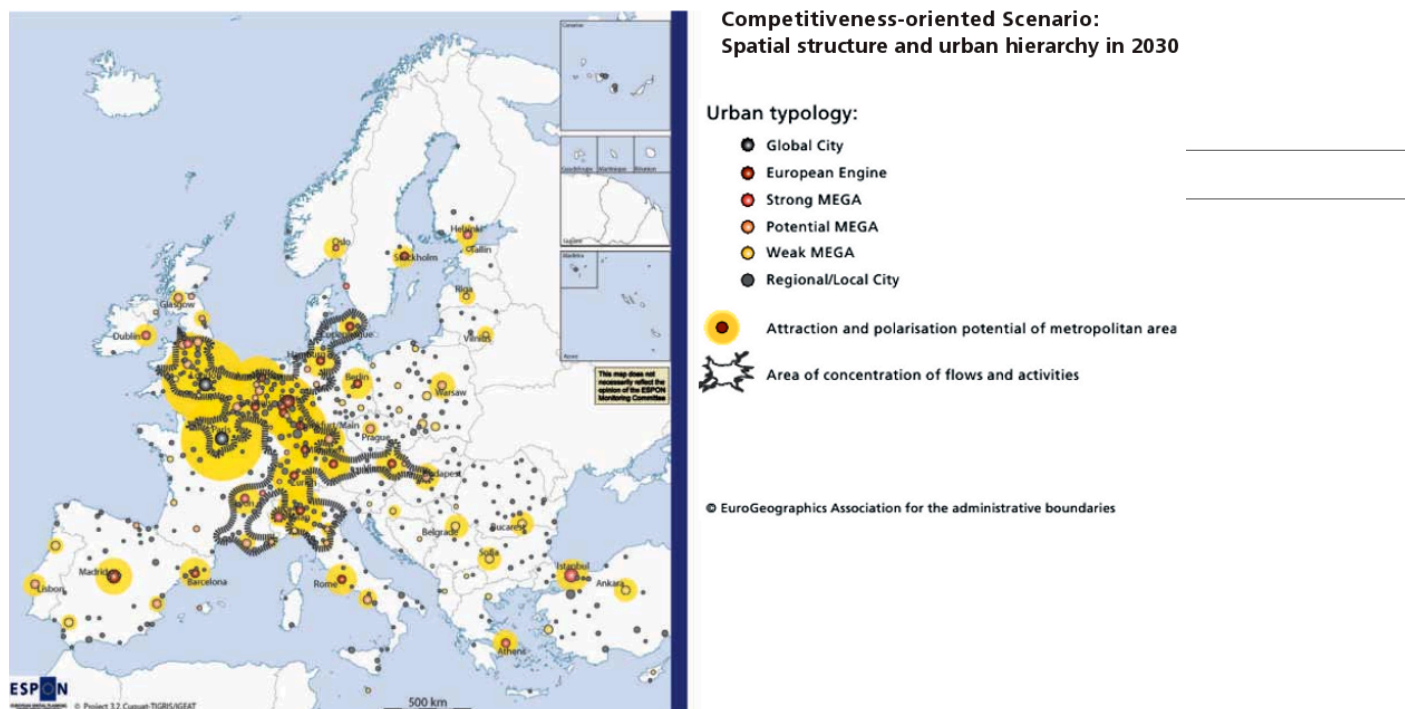
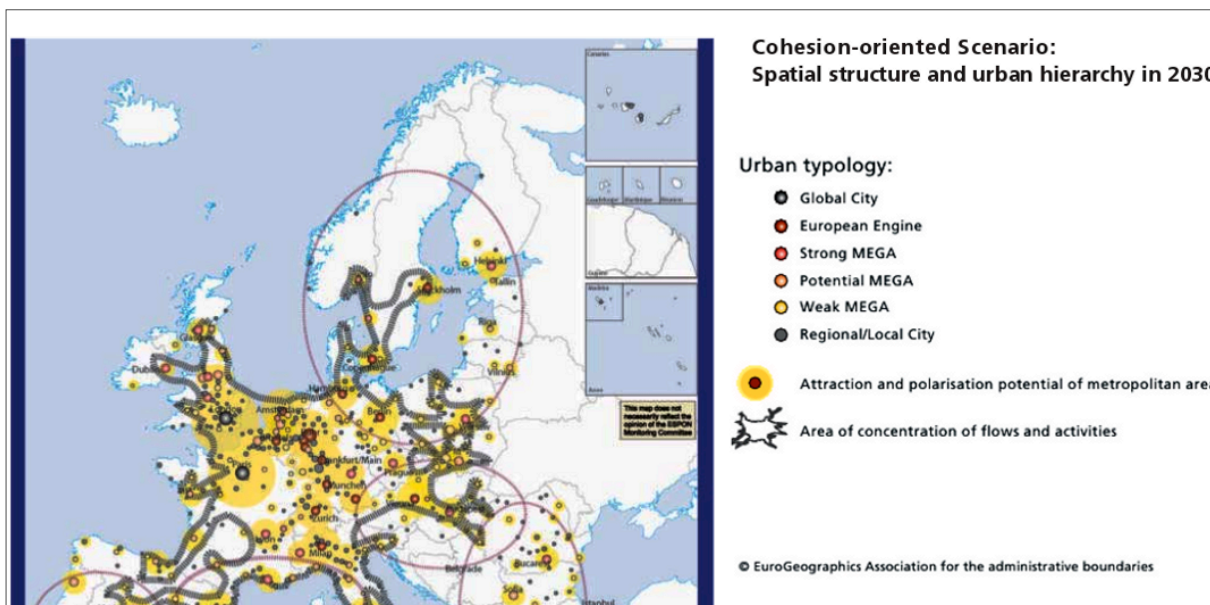
- Low
- Medium
- High
- No data

Fonte: ESPON, 2013 – Third Synthesis Report, p. 55

Relembre-se Marilena Chauí: “(...) se observarmos que um dos traços mais marcantes da ideologia consiste em postular uma coincidência entre a ideia de verdade (o pensamento) e a ideia de eficácia (de ação), o que implica reduzir a práxis social e política a um conjunto de técnicas de ação, supostamente adequadas para a obtenção de certos fins.” (CHAUÍ, 2013, Vol. 2, p. 22)

Atualmente são três as “peças” na formulação e implementação de políticas espaciais na União Europeia (UE): A CEMAT (Conferência Europeia dos Ministros do Ordenamento do Território), a ESPON (Rede Europeia de Observação sobre Coesão e Desenvolvimento Territorial e a EUROSTAT (Organização Estatística da União Europeia). Há um Plano Plurianual de Financiamento (MMF) e ampla é a gama de opções de financiamento. Criadas em diferentes momentos do desenvolvimento do que é hoje a UE, três são as principais fontes de financiamento disponíveis para a política espacial: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC); somados a inúmeros programas específicos.

Entre a data de sua criação (1970) e dois de seus encontros mais significativos, no início dos anos 80, a CEMAT suscitou a realização de vários estudos que deram origem à Carta Regional para a Europa (1983) e à Carta Europeia de Ordenamento do Território - CEOT (1984). Em 1986, os países membro assinariam o Ato Único Europeu (ou Diploma Comunitário); a forma então encontrada para aplicar uma série de alterações necessárias à implementação do ordenamento territorial (OT) à escala europeia. Em 1999, constitui-se uma Comissão especificamente destinada a “aumentar a consciência da dimensão territorial, coordenar e implementar políticas espaciais comuns à União Europeia”.(ESDP, 1999, p.9-16); argumentando que: “A contribuição do programa [ESDP] é a estratégia da União Europeia para seu crescimento sustentável inteligente e inclusivo (...) para a realização dos direitos econômicos, sociais e coesão territorial, e competitividade equilibrada no território europeu.”(Op. Cit. p.8). Em 2000, ele já estaria totalmente incorporado e direcionado para “o Desenvolvimento Territorial Sustentável”(CEMAT, 2000) em várias de suas bases atuais.



Cenários para a União Europeia em 2030. Fonte: ESPON, 2007, p. 11 e 10 respectivamente
[MEGA: Metropolitan European Growth Areas]

Vale destacar que a experiência da UE, dentre outras, por seu pioneirismo e continuidade, tornou-se a referência analítica mundial e transformou-se em uma espécie de referência modelo não só para o Brasil, mas para outros países. Embora o grau de influência ainda seja desconhecido, sabe-se que ela é consultada, coopera e divulga sua experiência de várias formas (seminários⁵, cursos, diálogos...). Em documento elaborado com esse intuito, lê-se: “(...) E de fato fomos consultados por uma série de países que buscam estabelecer um diálogo sobre a Política Regional (...) Foi o caso da China, da Rússia e do Brasil (...)” (UE, 2009, Prefácio)

A incorporação do ideário de território no Brasil

Embora remonte a década de 1980, a incorporação do *território* como elemento-chave para a formulação de propostas de políticas públicas de dimensão nacional - com enunciado de desenvolvimento⁶, mais precisamente, de um desenvolvimento sustentável⁷ - como transformador do desenvolvimento do Brasil e suas regiões, reascende nos primórdios da PNOT. Embora ali, ainda em forma de possibilidade em construção, como política-macro, esse ideário *territorial* virá a se transformar em uma afirmativa; o denominador-comum da atual prática de planejamento espacial no Brasil contemporâneo.

Atribuímos o (re)aparecimento *de políticas territoriais*⁸ na agenda federal brasileira, no início do século XXI, à incorporação, ou assimilação, no Brasil⁹, de um ideário e uma prática internacional de planejamento, majoritariamente europeu.

⁵ Com América Latina ver: “Colaboración UE-Latinoamérica sobre Cooperación Transfronteriza en el marco de la Política Regional”(CEMAT, 2013).

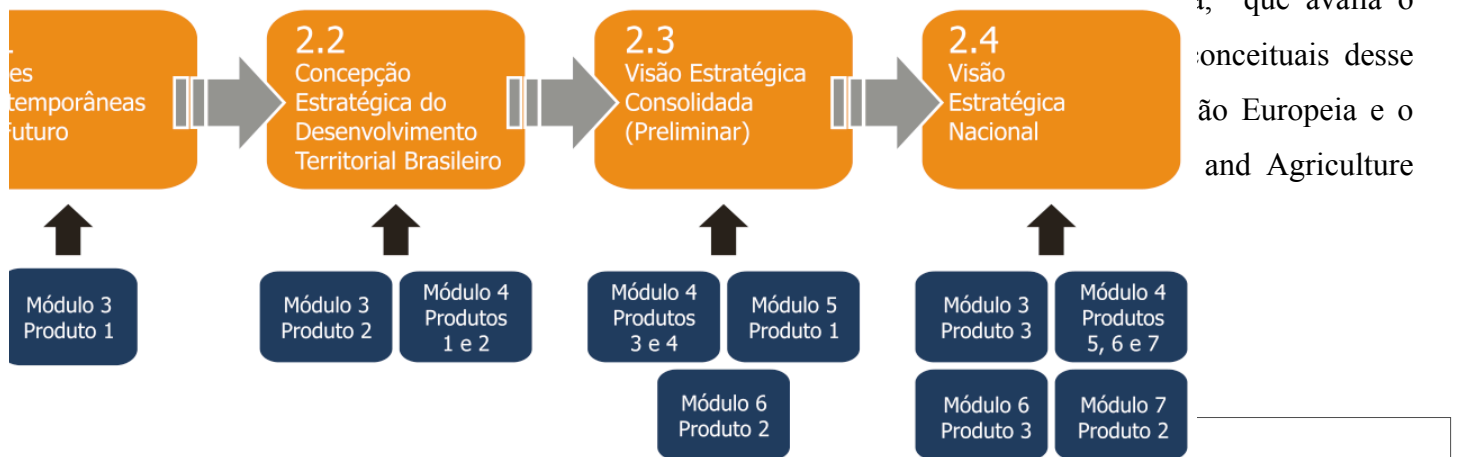
⁶ A respeito do do “Direito Internacional ao Desenvolvimento” e o que tem sido feito “em seu nome”, ver LISBOA (2012)

⁷ Referimos aqui ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Em 1997, em sua nova etapa, apesar do distanciamento com a fase inicial, referencia-se que: “(...) o ordenamento do território foi entendido tal como definido na Carta Europeia de Ordenação do Território (1983): expressão espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica, definição aliás, pouco clara (...)” (MMA,2011,p.33)

⁸ Embora estejam atualmente imbricadas, merecem ser diferenciadas das políticas e recortes *regionais*.

⁹ Não cabe aqui discutir a razão geral/histórica da tradição do Brasil em importar ideologias, em especial europeias e norte-americanas. Várias obras nacionais dedicaram-se a esse assunto; cunharam, no Brasil, a expressão das “ideias fora do lugar”.

Figura 4: Etapas e inter-relação entre os módulos do Projeto de Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, no que se refere à construção da Visão Estratégica Nacional



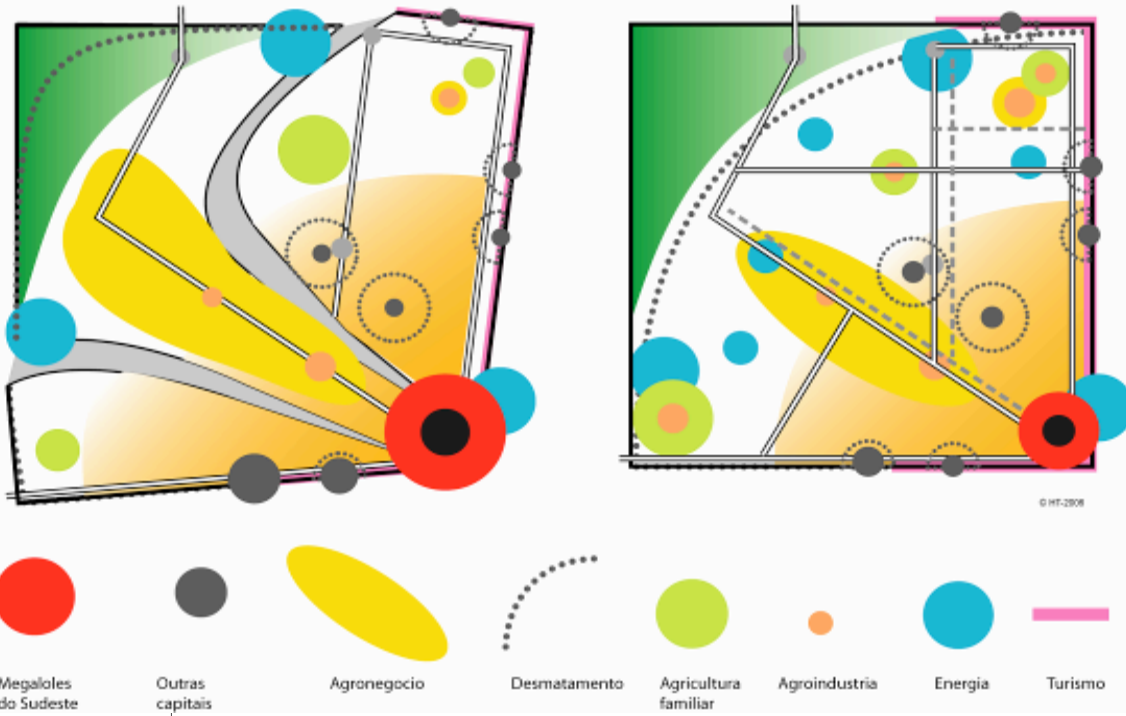
1, que avalia o
 conceituais desse
 ão Europeia e o
 and Agriculture

Estudo da Dimensão Territorial para o planejamento. Fonte: MP, 2008, Vol. 2, p. 26

A montagem de cenários constitui parte essencial dessas práticas importadas. Cenários tendenciais, antecedidos de detalhados diagnósticos, contrapostos ao cenário desejável, passam a valer por planejamento. Não só a metodologia foi assimilada; mas um amplo conjunto de noções, conceitos, terminologia e procedimentos.

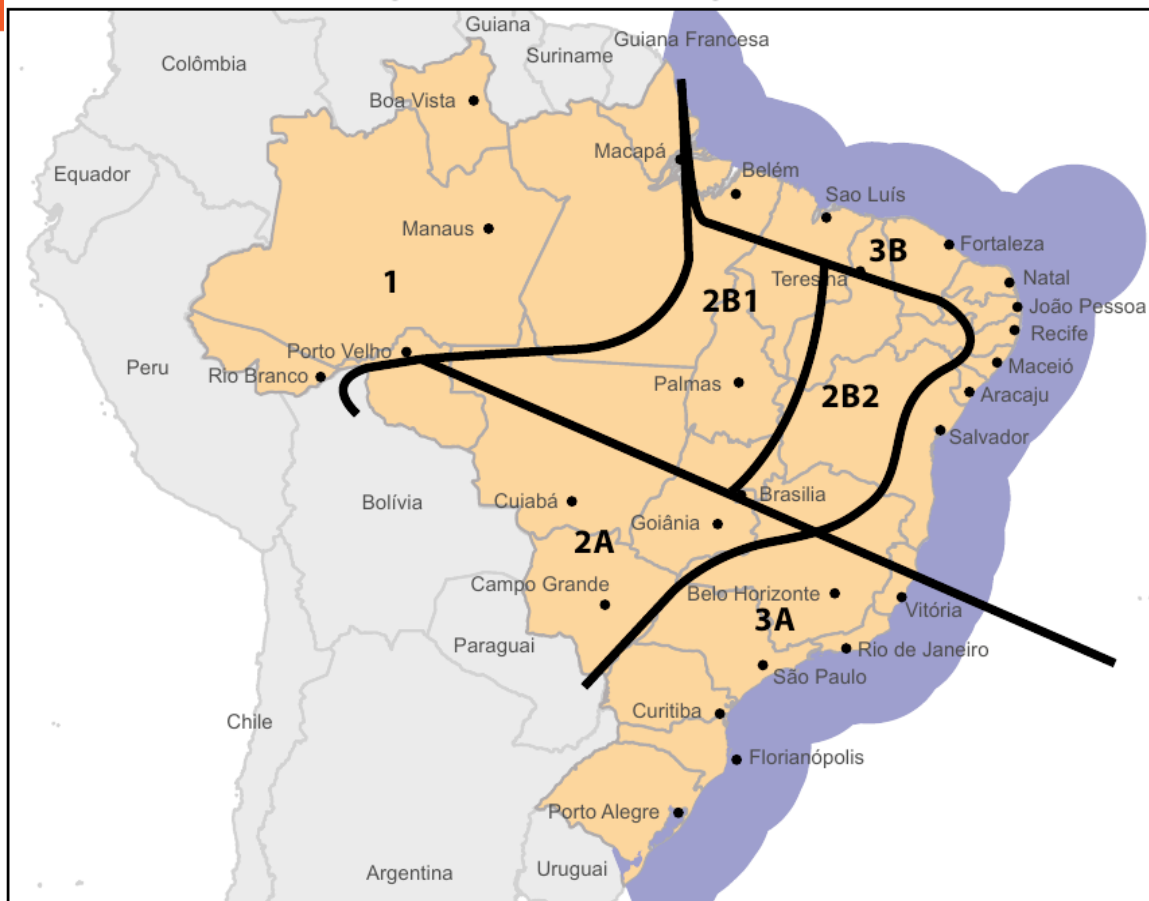
Cenário territorial tendencial

Cenário territorial desejável



Cenários apresentados no Documento-Base da PNOT. Fonte: MI/IICA, 2006, p.246

Figura 4 – Territórios homogêneos



idades e inúmeras
mesclar-se com as
adquiriu nuanças

Fonte: MP/SPI, 2008, Vol. 1, p. 25

Precisar a medida do que foi modificado ou não, não é nossa intenção. No entanto, não é irrelevante apreender quais foram as fontes em que se inspirou e através das quais se legitimou.

Afinidades com a fonte de inspiração

As afinidades argumentativas com a da União Europeia (UE) são inúmeras. E não são somente discursivas.

Explicitamente referenciada nos Anais da PNOT, a fonte de inspiração europeia remonta à Constituição de 1988: “O tema Ordenamento Territorial surgiu de forma efetiva no Brasil por ocasião da Assembleia Constituinte de 1988, no auge da luta pela redemocratização do país. Inspirado nos 'planos de ordenação do território', à semelhança de experiências então em curso no continente europeu, o tema acabou consagrado em nossa Carta Magna.(MI/SDR, 2005, p. 3)

Excetuando-se as contribuições nativas (experiência e profissionais brasileiros) e a cooperação com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)¹⁰, os exemplos de experiência internacional analisados¹¹ durante a formulação da PNOT; os contratos de cooperação Brasil-UE, os seminários e cursos profissionalizantes internacionais promovidos pelos Ministérios da Integração e do Planejamento, Orçamento e Gestão no referido período, bem como os consultores estrangeiros que participaram na elaboração da PNOT, foram majoritariamente europeus.

O Projeto EuroBrasil2000 (2003-2008)¹² e o Seminário Internacional (2006) são outros exemplos. Essa influência não se restringe à PNOT. Como atestam as publicações dos Seminários Internacionais e Relatórios anuais da Secretaria de Desenvolvimento Regional e

¹⁰ No entanto, constatamos que o IICA aparece em momentos da cooperação Brasil-UE; em estudos comparativos União Europeia-Mercosul (MI/IICA,2007; UE-BRASIL/IICA 2008,2010).

¹¹ Na fase de elaboração da PNOT (MI/2006, Temas 3 e 4), analisa-se o ordenamento territorial no México e Canadá (em decorrência do NAFTA); França e Itália no quadro da União Europeia (em decorrência da União Econômica e Monetária (UEM)(Op. Cit.,Tema 3,p.28). Ásia e Venezuela, entre outros, são citados como exemplos na introdução, mas não são analisados nem neste documento, nem nos seguintes. Ver também “Seminário Internacional Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e Brasil”, ocorrido no âmbito de elaboração da PNOT, documentado em (DINIZ et al.,2007).

¹² Projeto previsto para ter uma duração de três anos (2003-2006), prolongado até 2008. Está estruturado em três grandes componentes, em torno dos quais se desenvolvem as áreas temáticas; dentre elas: Planejamento e Gestão Territorial. (MP,2007,p.9-12). Dentre as atividades realizadas: Capacitação de gestores em Oficinas e Reuniões técnicas; Seminário “Concertação para o desenvolvimento: Lições Europeias para o Brasil; em 2007 Oficina “Planejamento Territorial Integrado”; “Modelos e Metodologia de Avaliação de Programas e Políticas Públicas: experiências francesas(...)” (MP, 2007a, p. 30-32)

Projeto de Cooperação Técnica com a FAO, de 1994 a 2010

Projeto de Cooperação Técnica com o IICA, de 2000 até o presente

Cooperação com a Cepal/Ilpes para a realização dos Cursos de Especialização em Gestão do Desenvolvimento Local e Regional

Cooperação internacional com a União Europeia:

- Memorando de Entendimento Brasil e União Europeia (2007)
- Semana Europeia de Cidades e Regiões (Open Days) (2007)
- Colóquio Internacional de Boas Práticas Territoriais no Brasil e na União Europeia (2007)
- Diversas viagens de intercâmbio de brasileiros à União Europeia e de europeus ao Brasil para participar de seminários, oficinas de trabalho e visitas de supervisão, inclusive com a participação do Tribunal de Contas da União
- Três oficinas no âmbito do Memorando de Entendimento Brasil-União Europeia:
 - + Análise de propostas de um novo modelo de gestão para a fase II da PNDR (2011-2015)
 - + Avaliação da Cooperação do Brasil com a União Europeia em Política Regional
 - + Informação, avaliação e auditoria de Políticas Regionais

Participação com painel na Expo Xangai, China (2010)

Congresso Internacional de gestão de políticas regionais no Mercosul e na União Europeia, 2008

Cooperação transfronteiriça entre a Guiana Francesa, o Suriname e os estados do Amapá, Amazonas e Pará e governo central brasileiro no Projeto Piloto Fronteiriço Brasil-Guiana Francesa

Grupo de Trabalho Binacional Brasil-Peru sobre Cooperação Amazônica e Desenvolvimento Fronteiriço

Rede Inter-Regional para a Cooperação Transfronteiriça e Integração Latino-Americana – Fronteras Abiertas na tríplice aliança entre Brasil, Argentina e Paraguai, em conjunto com um programa italiano com afinidades com o conceito e os propósitos do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

Fonte: IICA/MI. 2011. n 144

es no âmbito da
 . Como se vê no

Oficialmente, a parceria existente entre o governo brasileiro e a UE acerca das Políticas Regionais e Territoriais é referenciada no Seminário Internacional realizado em Brasília, em 2006 (DINIZ, 2007,p.6). Em 2007, foi assinado, entre Ministério da Integração e UE um Memorando de Entendimento, cujo objetivo “é a promoção de intercâmbio de experiências institucionais e acadêmicas no campo do desenvolvimento regional e territorial.”(MI/IICA, 2007,p.12)

Grande parte das atuais ações da cooperação Brasil-UE é viabilizada por intermédio do

Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais; gerido no Brasil pelo Ministério do Planejamento e conta com recursos provenientes da União Europeia. “Os Diálogos Setoriais são uma nova dinâmica de cooperação entre a União Europeia (UE) e países emergentes. (...) Atualmente, há 29 diálogos em curso entre o Brasil e a UE sobre os mais diversos temas (...)” (MP/Web site, 2014)

Hoje associada à PNDR, essa cooperação Brasil-UE foi prorrogada para o período 2012-2015, e “(...) foram destacados os seguintes eixos de interesse prioritário:

- Intercâmbio de experiências e práticas no campo de políticas regionais;
- Ações de suporte técnico ao fortalecimento da capacidade institucional;
- Informação, Monitoramento e Avaliação da Política Regional;
- Intercâmbio entre territórios prioritários (ações voltadas para APLs e boas práticas de gestão e governança);
- Capacitação para a gestão do Desenvolvimento Regional;
- Apoio técnico a projetos e boas práticas territoriais; e
- Apoio a projetos na fronteira Brasil-UE.” (SDR/MI, 2012, p.29-30).

O relatório prossegue listando as atividades realizadas em 2012. Dentre elas, a SDR anunciou, em analogia à ESPON, a construção do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR) em parceria com a UE (SDR/MI,2012, p.28). Já online, consta ali, que o ODR foi desenvolvido “com o objetivo de aprimorar a avaliação, o monitoramento e, conseqüentemente, a gestão da PNDR.”(ODR Web site, 2014)

Vale mencionar, ainda, a consolidação do quadro conceitual do ordenamento do território e do urbanismo no âmbito da UE, gradualmente, concretizada pela CEMAT. Ela diz respeito à importância de uma standardização não só da nomenclatura, mas de se estabelecer uma plataforma comum de entendimento sobre os conceitos operativos e doutrinários fundamentais do campo de atuação da CEMAT. O Glossário do Desenvolvimento Territorial, oficializado em 2006, tinha como lema: “Redes para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu: Pontes sobre a Europa.” (CEMAT/DGOTDU, 2011). Ao examinar esse glossário, revela-se a standardização e congruência nas práticas de

planejamento OT em nível internacional. Revela-se, também, o quanto destas definições, procedimentos e termos foram assimilados pelas leis e políticas de cunho territorial/regional no Brasil atual, como: *Planejamento participativo, Cooperação transfronteiriça, Governança territorial, Governança local/regional, Desenvolvimento territorial, Desenvolvimento territorial sustentável, Desenvolvimento rural, Desenvolvimento rural sustentável, Desenvolvimento endógeno, Polo de Desenvolvimento rural; Gestão de Bacias Hidrográficas, Gestão Urbana*, entre outros. Salta aos olhos, sobretudo, a incorporação de noções-chave como a *perspectiva integrada de ordenamento do território; visão estratégica para o território; diversidade do território; visão policêntrica e coesão territorial*.

A política espacial da UE segue, desde 2001, dois princípios norteadores: o *policentrismo* e a *coesão territorial*; ambos os termos presentes nos documentos da PNOT, como integrantes de um cenário desejável¹³: “A concepção de 'País que queremos' ganha expressão concreta na estratégia-síntese de construção de um Brasil policêntrico e na definição de vetores de desenvolvimento territorial.”(MI/IICA, 2007,p.23-29; MP/SPI, 2008, Vol. II,p. 104)

Já a noção de coesão territorial que, desde 2001, se tornou tão cara à UE, adquiriria em breve seu par: a *coesão social*. Em 2004 a ESPON, já destacava porque: “A coesão territorial é um tema de contínuo debate. As imbricações entre a coesão territorial e coesão econômica e social – são dois objetivos fundamentais da UE (...)” (ESPON, 2004, p.9). Analogamente, a coesão territorial e social aparecem como objetivos enunciados na PNOT e desta foram transferidos para a PNDR, aparecendo, dentre outros, no Relatório Anual de 2010 da seguinte forma: “Ao Departamento de Planejamento de Desenvolvimento Regional compete: (...) Desenvolver estudos para a promoção da coesão territorial e social entre os entes federativos e para a ampliação e consolidação de seus elos econômicos (...)” (SDR/MI, 2010, p.8)

Todavia, até 2009 a Comissão Europeia ainda não tinha uma definição para essa expressão. Em 2008, realizou uma enquete pública sobre a coesão territorial. O chamado Livro Verde não propunha uma definição, mas pedia uma. Assim, foi só em 2009 que se concluiu que: “O

¹³ Também no Boletim Regional da PNDR (MI/IICA,2007). A respeito de “um Brasil policêntrico”, ver também o DINIZ/CEDEPLAR (2010) e BACELAR (2011).

objetivo da coesão territorial é incentivar o desenvolvimento harmonioso e sustentável de todos os territórios, com base nas suas características e recursos territoriais”. (UE,2009, p.12) E argumentava, conclusivamente, que “a diversidade territorial da União Europeia é ponto positivo que pode contribuir para um desenvolvimento sustentável da UE como um todo.” (Op. Cit.)

Não é por acaso que isso nos seja bastante familiar. Afinal, qual é a razão que motiva essa analogia? Sobretudo ao se constatar que ela não é só discursiva, mas também prática; nem só na PNOT, mas na PNDR e muitas outras frentes de ação de âmbito federal. A nosso ver, semelhantemente à fonte de inspiração, sua função é subsidiar a implementação das políticas públicas da última década. Entendemos que estão associadas a um entendimento que vê como uma necessidade a adaptação do espaço brasileiro à competitividade contemporânea via priorização da produção para exportação a partir de seus recursos territoriais¹⁴; ou seja, da produção de excedente essencialmente oriunda das exportações agrominerais. Isso é revelado pela priorização da logística, dos portos e dos transportes (na prática, estruturas de transporte de cargas e vias/locais de escoamento da produção que no contrafluxo servem para a distribuição das mercadorias importadas). Evidenciado, também, pela prioridade dada à implementação de infraestrutura energética e hídrica em localizações pontuais; e alocadas em um plano adicional, as políticas voltadas à produção agrícola e de semimanufaturados para o consumo interno.

Considerações finais

O novo ideário de *território* como integrante de políticas de Estado brotou, constituiu-se, e consolidou-se, em seu âmbito internacional, como resposta à crise de acumulação que se iniciara nos anos setenta do século passado. Seu foco foi a intensificação das relações internacionais, a quebra de barreiras, e a unificação dos esforços de Estados-Nação em torno de interesses comerciais/econômicos partilhados. Na última década, o protagonismo desse

¹⁴ Ver “Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo”. (ALMEIDA, 2010)

ideário atingiu um novo patamar. Tendo incorporado, ao lado do propósito de contribuir para o desenvolvimento econômico e social, argumentos ligados ao desenvolvimento ambiental – apesar de serem gritantes as tendências contraditórias entre esses desenvolvimentos - ele adquiriu uma notável capacidade de persuasão, funcionando como elemento-chave, ou ingrediente vital da sustentação de uma economia de mercado em processo de declínio e crise.

Entendemos que no Brasil, a assimilação do ideário do *território* em seu formato inicial, e as intervenções estatais a ele associadas, constituem uma marca dos anos noventa. Foi esse o contexto que abrigou os projetos de integração comercial e espacial aventados com a ALCA, ou com o Projeto IIRSA15. Respaldados pela ideologia neoliberal, representavam, de fato, movimentos convenientes à reprodução da sociedade brasileira. Ao contrário, os primeiros anos do decênio que constitui o cerne de nossa análise apontavam para uma possível reversão dessa tendência através de tentativas como a concretização do Mercosul, presentes, também, na PNOT¹⁶. Enfim, embora utilizando noções, conceitos e terminologias internacionais, a PNOT sugeria uma revisão das diretrizes e das prioridades de integração a um mercado globalizado.

O projeto de uma política-macro e de recorte nacional, foi pulverizado com o tempo, em políticas e projetos regionais/locais/setoriais que a sucederam; várias delas já implementadas, outras em fase de elaboração. O nexos entre as *políticas territoriais* subsidiadas pelo Estado, o ideário neoliberal, o fortalecimento do Mercado e a priorização da histórica matriz produtiva agromineral expõem, hoje, o antagonismo entre os objetivos enunciados pela PNOT e aquilo que efetivamente se pretendia alcançar com sua implementação.

Tais evidências nos chamam, portanto, a repensar nossos posicionamentos e nossas expectativas relativos ao planejamento. Não somente em termos de abordagem, recorte

¹⁵ Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana (IIRSA)

¹⁶ Considerando os interesses e o caminho que guiaram à priorização das políticas espaciais no Brasil atual, é plausível antever que, se os interesses pela União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) permanecerem, com o avançar de sua concretização, a *questão territorial* – especialmente as políticas para a *Região Sul-Americana*, a Política de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e análogas – ganhará destaque e prioridade na agenda estatal.

espacial, ou temática; nem apenas como questionamentos a respeito de como as políticas públicas atualmente são, ou poderiam ser; mas, fundamentalmente, quanto ao rumo que desejamos tomar como coletivo - aqui incluindo indagações sobre o 'desejo de desenvolvimento'. Esse refletir e repensar poderia ter início com um sair dos rituais e das armadilhas das circunstâncias cotidianas, ou com um “exercício de estranhamento do familiar” (LIMONAD, 2013, p.127). Neste caso, a respeito da ideia de políticas públicas territoriais.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, A. W. [et al.]. 2010, Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo, São Paulo, Lamparina.

BACELAR, T. 2011. Entrevista – Rediscutindo o valor da diversidade, CDES,[Online],Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/noticia/18894/pag-12/rediscutindo-o-valor-da-diversidade.html> [Consult.12/2012]

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR); Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)

MI/IICA.2006. Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT. Versão Preliminar, [Online],Disponível em: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=45546192-e711-497a-8323-07244ee574ce&groupId=24915. [Consult. 03/2012]

__MI/IICA.2007. Boletim Regional nº 5. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional(PNDR). MI, Brasília-DF.

__MI/IICA.2007a. Colóquio Internacional. Boas práticas territoriais no Brasil e na União Europeia. Brasília, 20-30/11/2007,[Online],Disponível em:www.integracao.gov.br/coloquio,[Consult. 05/2013]

__MI/IICA. 2011. PNDR. Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional,[Online],Disponível em: http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/PNDR_2012.pdf. [Consult. 07/2014]

__MI/IICA/UE.2010. Oficina de avaliação da Cooperação Brasil /União Europeia em Política Regional,[Online],Disponível em: http://sectordialogues.org/sites/default/files/acoes/documentos/workshop_to_assess_brazil_eu_cooperation-ago_10_relatorio_oficina_avaliacao_pt.pdf,[Consult. 12/2013]

__MI/IICA.2012. Curso internacional de planejamento estratégico do desenvolvimento regional e local, Rio de Janeiro,Debrito Propaganda.

__MI-PNOT. 2005. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial - Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, realizada em Brasília 13-14/11/2003, MI/SDR.

__ MI-PNOT. 2006. O Marco conceitual do Ordenamento Territorial. In: Seminário Nacional de Ordenamento Territorial, 07-08/11/2006, MI, [Online], Disponível em: <http://www.integracao.gov.br>, [Consult. 07/2013]

__ MI/ODR.2014. Observatório de Desenvolvimento Regional, MI/SDR, [Online],Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/observatorio-do-desenvolvimento-regional> ,[Consult. 05/2014]

__ SDR/MI. 2003 a 2014. Relatórios de Gestão da SDR, [Online], Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/relatorios-de-gestao>, [Consult. 05/2014].

__ SDR/MI. 2013. Seminário Internacional Política Regional no Contexto Global: situação e perspectivas, MI, [Online], Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/seminario-internacional-politica-regional-no-contexto-global> , [Consult. 10/2014]

__ SDR/MI.2014a. PORTARIA No270, DE 28 DE JULHO DE 2014 . Aprova o Regimento Interno do Ministério da Integração Nacional. MI, [Online], Disponível em: http://www.mi.gov.br/pt/c/document_library/get_file?uuid=16ba402a-7b7e-4b4e-bf60-376033c7911b&groupId=10157 [Consult. 11/2014]

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MP)

__ MP. 2007. Projeto EuroBrasil 2000 – Textos de Referência em Planejamento e Gestão Territorial. MP, 108p. Biblioteca do Ministério do Planejamento (711P964t / Ac.17.714)

_ MP. 2007a. REIS, A. M. S. Projeto EuroBrasil 2000. Planejamento, Ordenamento e gestão territorial no Brasil. MP, Biblioteca do Ministério do Planejamento (BD/MP, SPI:353.8(81) R375 p. / Ac.18.383)

__ 2008. Plano Plurianual 2008-2011, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, [Online],Disponível em: <http://repositorio.dados.gov.br/governo-politica/planejamento-orcamento/plano-plurianual/>,[Consult. 08/2013]

__ 2012. Plano Plurianual 2012-2015, MP,[Online],Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/plano-plurianual-2008-2011> . [Consult. 08/2013]

__ MP/SPI. 2007. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2007 - ano base 2006, MP/SPI, [Online],Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2007/07_PPA_Aval_cad01.pdf,[Consult. 04/2013]

__ MP/SPI. 2008. Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume II – Visão Estratégica Nacional, MP/SPI,185 p.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)

MDA/NEAD/UFPE. 2014. Participação, Território e Cidadania: Um Olhar sobre a Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil, Recife, UFPE.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA).

2011. Marco Conceitual e Metodológico – MacroZEE da Amazônia Legal. MMA,[Online], Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/03_marco_conceitual_e_metodolgico_225.

[pdf](#) , [Consult. 06/2013]

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU).

2009. Relatórios de Gestão – SDR, TCU,[Online],Disponível em:
<http://contas.tcu.gov.br/econtrole> ,[Consult. 10/2014].

CEMAT – Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning / CEMAT/Portugal - Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (DGOT) / Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. (DGOTDU)

__ 2006. Glossary of Key Expressions Used in Spatial Development Policies in Europe, ARE, CEMAT, [Online],Disponível em:
<http://www.are.admin.ch/themen/international/00859/index.html?lang=de>,[Consult. 10/2013]

__ 2011. Glossário do Desenvolvimento Territorial, CE-CEMAT/DGOTDU.
[Online],Disponível em:
<http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionGlossaire/Portugais.pdf>. [Consult. 10/2013]

__ 2013. Colaboración UE-Latinoamérica sobre Cooperación Transfronteriza en el marco de la Política Regional. In: Council of Europe activities: Spatial/Regional Planning (CEMAT) and European Landscape Convention (ELC),[Online],Disponível em:
http://www.aebr.eu/files/publications/130525_MDP_CEMAT-ELC_-_Latino-America_Strasbourg.pdf, [Consult. 06/2014]

CHAUÍ, M. 2013. Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro. In: Marilena Chauí: ROCHA, A. [et al.], Autêntica Editora & Fundação Perseu Abramo, Vol.2, 294 p.

DINIZ, C.C. [et al.] 2007. Seminário Internacional Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e Brasil, Brasília, UnB.

IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.

2009-2015. IICA no Brasil-Projetos com Ministério da Integração Nacional, IICA-BR, [Online],Disponível em: <http://www.icabr.iica.org.br/projetos-busca/>, [Consult. 07/2014]

LIMONAD, E. 2013. Em busca do paraíso. Algumas considerações sobre o desenvolvimento, Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 15, no 1, 125-138.

LISBOA, M. 2014. Em nome do Desenvolvimento. Um fundamento pouco sólido para resolução de conflitos. In: Formas de matar, morrer e resistir. Limites da resolução negociada de conflitos ambientais, UFMG,p. 51-78.

RAYNAUT, C. 2014. A gênese da abordagem territorial e participativa do desenvolvimento rural: raízes conceituais e experiências internacionais. In: Participação, Território e Cidadania. Um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil, Recife,UFPE, p.55-78.

UE – União Europeia; Conselho Europeu (CE); European Spatial Development Perspective

(ESDP); European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (ESPON).

__ 1999. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU. Itália, European Communities, ESDP, [Online],Disponível em:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf,

[Consult. 05/2013]

__ 2004. ESPON in Progress. Synthesis Reports, ESPON, [Online], Disponível em:

http://www.espon.eu/main/Menu_Publications/Menu_ESPON2006Publications/synthesisreport1.html . [Consult. 05/2013]

__ 2007. Territorial Futures. Spatial Scenarios for Europe, ESPON,[Online],Disponível em:

http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/ESPON2006Publications/SpatialScenarios/espon3.2_12p_final_16-7-2007-c.pdf . [Consult. 05/2013]

__ 2007a. ESPON2013 Programme - Press Release. ESPON, [Online],Disponível em:

http://www.espon.eu/main/Menu_Programme/ , [Consult. 04/2013]

__ 2009. Política Regional Europeia, um a inspiração para países fora da UE:Aplicando os princípios, compartilhando as lições aprendidas, trocando experiências, UE/INFOREGIO,[Online],Disponível em:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_pt.pdf.

[Consult. 09/2013]

__ 2014. Making Europe Open and Polycentric. Visions and Scenarios for the European Territory towards 2050, ESPON,[Online],Disponível em:

http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/TerritorialVision/ESPON_Vision-Scenarios_2050.pdf , [Consult. 10/2014]

__ UE-BRASIL/PNDR.2008.Integração Regional e Desenvolvimento. O Diálogo Brasil - UE sobre Política Regional, INFOREGIO,[Online],Disponível em:

http://ec.europa.eu/regional_policy/international/pdf/eu_br_regint_pt.pdf, [Consult. 11/2013]

__ UE/IICA/Mercosul. 2009. Congresso Internacional de Gestão de Políticas Regionais no MERCOSUL e na União Europeia, MP,[Online],Disponível em:

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/dialogo_setoriais/SEGES_atividades_IICA_relatorio_final.pdf, [Consult. 12/2013].

__ UE-BRASIL/IICA. 2010. Relatório Final sobre a Oficina de Avaliação da Cooperação Brasil / União Europeia em Política Regional (Brasília 21 e 22 de julho de 2009), INFOREGIO, [Online], Disponível em:

http://ec.europa.eu/regional_policy/international/pdf/brazil_2010_relatorio.pdf, [Consult. 10/2013]

UGÁ,V. D. 2004. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial, Revista de Sociologia Política, n.23, p. 55-62.

ZHOURI, A. & VALENCIO, N. (Orgs.). 2014. Formas de matar, morrer e resistir. Limites da resolução negociada de conflitos ambientais, Belo Horizonte,UFGM.

Bibliotecas consultadas

Arquivo Nacional DF.

SIG, Quadra 6, lote 800, Brasília-DF.

Biblioteca do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP.
Esplanada dos Ministérios, Bloco K, térreo. Brasília-DF.

Biblioteca do Senado Federal – Biblioteca Acadêmico Luiz Viana Filho
Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso, Anexo II, térreo Brasília - DF

Biblioteca da Presidência da República – Biblioteca Venceslau Brás.
Palácio do Planalto, Anexo I Superior - Ala B, Esplanada dos Ministérios.

Site web

Comissão UE-Brasil/MP. 2014. Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil, CE/MP,[Online], Disponível em: <http://sectordialogues.org/pt-br/resultado/apoio-publicacoes-na-fase-ii>; Observatório dos Diálogos, <http://sectordialogues.org/pt-br/pagina-estatica/observatorio-de-dialogos/apresentacao-observatorio> ,[Consult. 11/2014]

Comissão Europeia (CE) – Regional Policy. 2008. A serviço das regiões: a política regional da União Europeia para 2007-2013, INFOREGIO,[Online], Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_pt.pdf ,[Consult. 09/2013]

Publicações ESPON - European Observation Network for Territorial Development and Cohesion. 2006-2014, ESPON, [Online]. Disponível em: http://www.espon.eu/main/Menu_Publications/ [Consult. 09/2013]