

# A (controversa) trajetória da política nacional de ordenamento territorial no Brasil

The (controversial) trajectory of the national spatial planning policy in Brazil

La (controversa) trayectoria de La política nacional de ordenación Del territorio en Brasil

**João Mendes da Rocha Neto**  

Universidade de Brasília – UnB, Brasília (DF), Brasil

[jmdrn@uol.com.br](mailto:jmdrn@uol.com.br)

---

## Resumo

A ordenação territorial ainda se estabelece como um tema ambivalente na agenda de políticas públicas brasileiras, embora constitucionalizada, existe uma série de fatores de ordem institucional que tornam desafiadora a formação da política que trata do tema. Nesse sentido, entender a trajetória percorrida pelo processo de elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) é o objetivo do presente artigo. A pesquisa partiu de um debate conceitual, para então ir à busca de dados e publicações oficiais, que possibilitaram relacionar essa complexa arquitetura legal/institucional, que marcou a primeira proposta da PNOT. A investigação demonstrou que, embora tenha se incorporado à agenda de governo com um razoável espaço institucional, aos poucos, a PNOT foi sendo secundarizada, frente a outras políticas públicas, o que resultou em seu desaparecimento, suscitando uma série de questões até hoje não respondidas. O artigo apresenta alguns elementos que possibilitam interpretar a controversa trajetória de elaboração da PNOT, e se esforça para aclarar as disputas e opções existentes na formação da agenda e do processo decisório nas esferas estratégicas de governo. Aspectos tratados na pesquisa podem servir de norte para compreensão desse complexo ambiente institucional que está por trás da formulação das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Ordenamento do Território. Políticas Públicas. Políticas Nacionais de Ordenamento do Território. Brasil.

---

## Abstract

Territorial planning is still an ambivalent issue on the Brazilian public policy agenda, although it has been constitutionalized, there are a number of institutional factors that make the formulation of policies that address the issue challenging. In this sense understanding



the path, followed by the process of elaboration of the Nacional Territorial Planning Policy (PNOT) is the objective of this article. The research started from a conceptual debate, and then sought data and official publications that would allow to relate this complex legal/institutional architecture, which marked the first proposal of the PNOT. The research showed that, although it was incorporated into the government agenda with a reasonable institutional space, little by little the PNOT was relegated to the background compared to other public policies, which led to its disappearance, raising a series of questions that still remain unanswered day. The article presents some elements that allow us to interpret the controversial path of the elaboration of the PNOT, and seeks to clarify the disputes and options that exist in the formation of the agenda and the decision-making process in the strategic spheres of government. The aspect covered in this search can serve as a guide to understand this complex institutional environment that is behind the formulation of public policies.

**Keywords:** Spatial Planning. Public Policies. National Territorial Planning Policy. Brazil.

---

### Resumen

El ordenamiento territorial todavía se establece como un tema ambivalente en la agenda de políticas públicas brasileñas, aunque constitucionalizado, hay una serie de factores institucionales que hacen que la formulación de políticas que aborden el tema sea desafiante. En este sentido, comprender la trayectoria seguida por el proceso de elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) es el objetivo de este artículo. La investigación partió de un debate conceptual, para luego buscar datos y publicaciones oficiales, que permitieran relacionar esta compleja arquitectura jurídico/institucional, que marcó la primera propuesta del PNOT. La investigación demostró que, si bien fue incorporado a la agenda de gobierno con un razonable espacio institucional, poco a poco el PNOT fue relegado a un segundo plano frente a otras políticas públicas, lo que derivó en su desaparición, planteando una serie de interrogantes que aún permanecen sin respuesta. El artículo presenta algunos elementos que permiten interpretar la controvertida trayectoria de elaboración del PNOT, y busca esclarecer las disputas y opciones que existen en la formación de la agenda y el proceso de toma de decisiones en las esferas estratégicas de gobierno. Los aspectos cubiertos en la investigación pueden servir como guía para comprender este complejo entorno institucional que está detrás de la formulación de políticas públicas.

**Palabras-clave:** Ordenación Espacial. Políticas Públicas. Políticas Nacionales de Ordenación del Territorio. Brasil.

---

## Introdução

Discutir políticas públicas é sempre algo enriquecedor. Mas algumas dessas ações de governo parecem se inserir em ambientes institucionais complexos, a exemplo daquelas políticas que repercutem no território. Esse cenário, portanto, requer um esforço teórico-metodológico mais amplo para interpretar processos que envolvem tais políticas, considerando a amplitude de interesses envolvidos, as disputas e estratégias para demarcação de espaço institucional.

Aprofundar-se nas questões relacionadas ao ordenamento do território remete a um conjunto de dimensões que podem ser vistas separadamente, sinalizando para uma

perspectiva reducionista, mas, que na realidade, merecem um olhar mais acurado que envolva inclusive campos do conhecimento que atravessam o tema, tais como a ciência política, a economia, meio ambiente, administração pública, dentre outros.

No caso específico da Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT), um dos elementos fundamentais que expressam essa complexidade é a escala e a diversidade no Brasil em todas as dimensões. Considerando a área continental do país, marcado pela heterogeneidade cultural, ambiental, social, institucional e por diferentes lógicas espaciais das atividades econômicas que operam sobre o território, falar sobre política de ordenamento apresenta-se como um objeto de investigação que guarda as mesmas tais proporções.

Para tanto, é necessário resgatar um elemento central para a construção da PNOT, ao considerar que a proposta de uma política de ordenamento do território para o Brasil deve partir de um olhar mais amplo, e considerar as múltiplas dimensões que são causa dos mais diversos problemas incidentes em todas as partes do país, e que devem ser vistos como resultantes de processos dialéticos.

Assim posto, tal situação deu origem a este artigo bibliográfico documental e, portanto, parte do referencial teórico que possibilitou o entendimento do território, como um conceito polissêmico e radical para outros tantos conceitos relevantes para entender as disputas e, com isso, a complexidade que envolve a questão do ordenamento. Cabe ressaltar que a literatura utilizada não está limitada a um único campo do conhecimento, considerando múltiplos aspectos que tangenciam o objeto do artigo. Adicionalmente, foram realizadas consultas institucionais do processo decisório, de formulação, bem como da proposta de formalização da Política Nacional de Ordenamento do Território, cujo acesso ao processo foi disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, mediante solicitação amparada pela Lei de Acesso à Informação. Merece destaque o conjunto de estudos produzidos pelo Ministério da Integração Nacional, bem como documentos que retratam a memória dessa trajetória. Essa pesquisa ao acervo de órgãos governamentais permitiu compreender objetivamente quais as expectativas e a realidade do ambiente institucional em torno de uma política territorial no Brasil, entendendo o tortuoso caminho percorrido e nunca concluído.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é compreender elementos políticos e institucionais que estiveram envolvidos na proposta de formulação da PNOT durante o

os anos de 2003 a 2006. Assim, este papel procura lançar luzes sobre acontecimentos desse processo, e interpretá-los à luz da literatura de diversos campos do conhecimento, que aclaram as decisões que levaram à secundarização do tema na agenda de políticas públicas.

O artigo inicialmente procura situar-se no amplo debate sobre o conceito de território, sem pretensão de esgotar essa complexa apreensão. Em seguida, são apresentados alguns aspectos relativos à ocupação do território brasileiro e os conflitos decorrentes das disputas pelo uso nas distintas escalas. A reflexão se complementa com um debate sobre o percurso feito pela proposta de Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT) elaborada entre os anos de 2005 e 2007, pelo Ministério da Integração Nacional, analisando aspectos relacionados à tramitação e os possíveis obstáculos à sua formalização. As considerações finais do artigo reforçam algumas indagações ainda sem respostas não só em relação ao uso do território e seu ordenamento espontâneo, mas sobretudo, no aspecto institucional. É relevante apontar que o percurso foi feito sempre procurando promover o diálogo entre dois campos do conhecimento que são centrais ao objeto: a geografia e políticas públicas, cada um deles, apresentando acúmulos que possibilitaram a análise ora apresentada.

### **UM DEBATE NECESSÁRIO: a polissemia do conceito do Território**

Visto como um dos pilares conceituais da geografia, o conceito de território sofreu mudanças, mas sempre esteve relacionado à questão do poder e, portanto, da possibilidade de alguns atores estabelecerem uma posição de hegemonia frente aos demais, conforme demonstrado por Saquet:

Encontrar uma definição única para espaço, ou mesmo para território (...) é tarefa árdua, pois cada categoria possui diversas acepções, recebe diferentes elementos de forma que toda e qualquer definição não é uma definição imutável, fixa, eterna; ela é flexível e permite mudanças. Isso significa que os conceitos têm diferentes significados, historicamente definidos, como ocorreu com o espaço e com o território (Saquet, 2007, p. 30).

Para Raffestin, o território seria o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, o ator "territorializa" o espaço. Assim, o território: "(...) é um espaço

onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder” (Raffestin, 1993, p.50).

De forma complementar, Giuseppe Dematteis (1970) entende o território como uma construção social, com desigualdades, com características naturais e relações horizontais e verticais, isto é, significa uma complexa combinação de certos elos entre as partes. Logo, combinar tais conexões pressupõe a coexistência de atores diversos, que muitas vezes podem estar em conflito velado ou aberto. Ou como alerta Fonseca:

[...] os atores agem tendo como lógica o conflito, embora sua extensão e profundidade representem instabilidade no sistema político e nos subsistemas que produzem políticas públicas. Ainda assim, o tensionamento maior ou menor depende da posição em que cada grupo – atores políticos – está localizado em termos de poder, legitimidade, influência, etc. Igualmente, o estabelecimento do “monopólio da verdade” acerca do diagnóstico e das proposições para determinados problemas que as políticas públicas se propõem a resolver implica disputa conceitual, em que as “comunidades epistêmicas” conflitam – em arenas distintas e com recursos assimétricos – com vistas a deter certas verdades, portanto consideradas “válidas” em detrimento de outras (Fonseca, 2016, p. 409).

Para Andrade (2004), a visão de território vincula-se ao espaço de exercício de um poder (domínio ou gestão de uma área), tanto do ponto de vista de um poder público-estatal quanto pelo poder das grandes empresas. Embora subjacente nas definições anteriores, o autor traduz essas relações de poder no/do/para o território para além daquele que o Estado legitimamente exerce e ultrapassa essa perspectiva, sinalizando que o capital e seus arranjos empresariais (de natureza diversificada) também revelam um espaço onde suas lógicas presidem a configuração.

Já Haesbaert (2004) entende o território em termos políticosou político-jurídicos e históricos, referentes à ação do Estado; em termos econômicos, associado à apropriação econômica dos espaços, derivada da divisão territorial do trabalho e da luta de classes; e em termos culturais, identificado com relações simbólicas – individuais ou coletivas – com o espaço. Entende, assim, a existência de uma dimensão mais subjetiva, mas nem por isso menos relevante, no debate sobre o território e as disputas que nele podem se expressar.

Essas contribuições permitem compreender o território como uma arena onde exista interdependência entre agentes que impõem suas lógicas em distintos momentos, alguns com maior perenidade no tempo e, portanto, no espaço geográfico e outros que

são mais passageiros nessa configuração territorial, sendo suas expressões espaciais secundarizadas pelos primeiros.

Por outro lado, a operacionalização do território adquire concretude na obra de Milton Santos e Maria Laura Silveira quando discutem o conceito de Território Usado, compreendendo-o como:

[...] implantação de infraestruturas, para as quais estamos utilizando a denominação sistemas de engenharia, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluído a legislação civil, fiscal e financeira, que juntamente como o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico (Santos, 2001, p.21).

Isso permite analisar como se manifestam as verticalidades e horizontalidades forjadas em distintos momentos, e como as intencionalidades podem convergir ou se conflitar no território, notadamente quando se fala de atores hegemônicos frente aos hegemonzados, que, na maior parte dos casos, são as populações locais.

O território ou o processo de territorialização constituído historicamente é entendido aqui como uma totalidade em que distintos usos e lógicas coexistem, nem sempre de forma pacífica. Logo, nele se incorporam as dimensões sociais, econômicas, ambiental, culturais que expressam, no espaço, as contradições e resultam em episódios de tensão entre os distintos usuários do território. Nessa perspectiva, Arzeno destaca:

Generalmente los procesos territoriales com los que lidamos cuando se discute el ordenamiento, remiten a situaciones de conflicto explícito o tensiones entre actores por el uso y gestión del territorio (conflictos por la tierra, el agua, conflictos ambientales) o bien situaciones que se entienden como problemáticas en relación a los usos del territorio. En estos casos el estado es interpelado, por distintos actores, a la acción ordenatoria o reguladora. Se trata de situaciones donde la tensión legal/ilegal, planeado/no planeado se visibiliza. El estado (o lo estatal, en términos más generales) se presenta como la instancia en acual estas cuestiones se dirimen (Arzeno, 2019, p. 11)

A territorialização implica em compreender o território como um somatório daquilo que se denomina “microterritorialidades” que, em geral, vinculam-se a espaços de pertencimento e representação do que são os espaços de controle e se evidenciam em escalas menores. Sendo a amálgamadessas partes no processo de territorialização,

expressa no espaço, os distintos usos, embora presidido por atores que se hegemonomizam resultando na “multiterritorialidade”, vista como a forma dominante, contemporânea ou consequência do capitalismo pós-fordista da acumulação flexível, das relações sociais construídas através dos territórios – rede – sobrepostos e descontínuos, onde se encontraria o território usado, presidido pela lógica racional dos atores hegemônicos. (Haesbaert, 2004).

De outra perspectiva, essas relações de poder, presididas por determinados atores, conferem o controle de uma área, conforme destaca Sack (1986). Embora seja razoável elucidar o compartilhamento do território por distintos grupos, o que em tese se configura na pluralidade territorial, não se pode secundarizar que o jogo de poder se revela pela pluralidade de jurisdições que na sobreposição acaba:

[...] em acentuando conflito com a troca no espaço, pois ele implica ‘apropriação’ e não ‘propriedade’. Ora, a própria apropriação implica tempo e tempos, um ritmo ou ritmos, símbolos e uma prática. Tanto mais o espaço é funcionalizado, tanto mais ele é dominado pelos “agentes” que o manipulam tornando-o unifuncional, menos ele se presta à apropriação (Lefebvre, 1974, p.411-412).

Nesse sentido, embora se mencione a presença dos atores hegemônicos, a discussão centra-se em aspectos subjetivos, o que não é uma praxe do mundo racional das grandes empresas que entendem o território a partir de suas “potencialidades objetivas”, as quais viabilizam seu processo de reprodução.

Logo, o disciplinamento no uso do território carrega consigo um enorme desafio, pois implica de um lado, na indução de iniciativas que muitas vezes vão opor interesses dos diferentes atores, seja pela indução a determinados usos, seja pela restrição, alterando, portanto, a territorialização e a territorialidade.

Assim sendo, o ordenamento do território une aspectos de grande complexidade, o que potencializa o debate em torno do tema. Essa perspectiva de ordenar um espaço adquire maior magnitude em face das diferentes lógicas que vão se sobrepôr, bem como das trajetórias cumpridas pelos subespaços encontrados nesses complexos territoriais. Tal ponto fica aclarado nas palavras de Haesbaert ao comentar: “[...] cada sociedade produz seus territórios e territorialidades, a seu modo, em consonância com suas

normas, crenças, valores, ritos e mitos, com suas atividades cotidianas [...]” (Haesbaert, 2004, p. 24).

Esse conjunto de considerações, na realidade, procura traduzir todo o desafio que é “ordenar” algo. E quando se trata de território, naturalmente a abordagem deverá considerar a múltiplas dimensões, o que resultará em quadro bastante complexo. Dessa forma, é importante a contribuição de Ferreira; Penteadó; Silva Júnior ao dizerem: “O território é um destes conceitos complexos, substantivado por vários elementos, no nível do pensamento e em unidade com o mundo da vida [...]” (Ferreira; Penteadó; Silva Júnior, 2013, p. 805).

Ordenar requer reflexões sobre o que se deseja ordenar, para quem se destina essa ordenação, de que forma ordenar. Não são questões triviais, mas que se não enfrentadas de início, comprometem todo o processo de ordenamento. Cabeza (2002) destaca que assim como o conceito de Ordenamento Territorial é polissêmico, também existem diversos critérios que poderiam ser aplicados para uma política de ordenação do território e para definição de seu objeto, e:

Todas elas contêm, explícita ou implicitamente, a ideia de regular ou organizar o uso, ocupação e transformação do território com fins de seu aproveitamento ótimo. Este aproveitamento se associa, geralmente, com o uso sustentável dos recursos naturais (planificação física-ambiental) em estreita correspondência com padrões adequados de assentamentos e de atividades econômicas (Ruckert, 2005, p. 34).

Isso remete ao primeiro aspecto (o que ordenar) um dos maiores problemas no caso do Brasil é compatibilizar um amplo conjunto de normas e instrumentos de planejamento sem que se crie um caos institucional no ordenamento territorial. Há uma dimensão setorial que recorta, sob distintas lógicas, o território brasileiro, expressando-se nas políticas públicas e nos planos. Adicionalmente, existe uma perspectiva territorial que se esforça para incorporar essas políticas setoriais. Isso tem projeções que partem do governo federal e vão se desdobrando nas escalas subnacionais de poder, evidenciando um complexo arranjo federativo e institucional: “O diálogo federativo não foi institucionalizado e depende da arena política constituída em torno de cada setor.” (Ribeiro, 2007, p.8).

Aliás, em um país tão heterogêneo, o território é resultante das intenções manifestas pelos grupos de interesse e, portanto, a ordenação territorial encontra incentivos e limitações vindas do próprio Estado e, muitas vezes, até contradições entre esses instrumentos de regulação e as políticas públicas. Em relação a PNOT, Alves alerta para a existência de:

[...] imbricações, decisões, posturas e opções no interior do MI e instâncias interministeriais, que interagem dialeticamente com a PNOT e repercutiam em sua trajetória e no planejamento do Brasil como um todo e que prosseguem no pós-PNOT até os dias atuais. São indícios sintomáticos de contradições e de continuidades que devem ser considerados estruturais, portanto, alvos de reflexão (Alves, 2017, p.226)

À vista disso, se percebe um tortuoso percurso para uma política de ordenamento territorial no Brasil que se inicia com a imprecisão conceitual e suas múltiplas “adequações” nas políticas públicas. Prossegue com o arranjo federativo que descentralizou atribuições, mas não as capacidades técnicas e institucionais, o que se expressa na dificuldade de os menores municípios planejarem seus territórios e, concretiza tais limitações na ausência de projeto nacional que permita traduzir os anseios da sociedade brasileira. Isso perpetua a atuação de grupos de interesse, expressos nas políticas públicas, refletidas em distintas “territorializações”, quase sempre presididas pelas atividades produtivas integradas à economia global e conduzidas pelas grandes corporações, reforçando o ambiente de conflitos pelo território.

Assim, uma política de ordenamento territorial deve ser capaz de compreender o território como algo em constante movimento e que necessita de respostas a essas dinâmicas, compatibilizando as ações do Estado. Esses aspectos poderiam ser arrematados na perspectiva de Ruy Moreira, que entende o ordenamento territorial enquanto: “[...] a ideia de uma orientação para um fim. Pode ser o fim de assegurar a organização espacial da sociedade [...]” (Moreira, 2007, p. 74).

Isso possibilita compreender o tamanho do desafio que é pensar uma política de ordenamento territorial a partir de alguns pontos relevantes que envolvem a dinâmica que é peculiar ao território: a) trata-se de um sistema complexo; b) não digere a ideia de controle; c) recepciona eventos interdependentes que, por sua vez, geram incertezas; d)

acontecimentos são marcados pela velocidade e não linearidade das redes; e) carrega pares dialéticos; e f) impede um planejamento determinístico.

A complexidade que envolve o tema revela-se pelo fato de o território ser o repositório de atores e processos com múltiplos e distintos interesses, que têm por objetivo muitas vezes, impor suas lógicas de utilização para/nesses territórios. Ademais, Camargo pontua:

A relação das partes com o todo é entendida quando as partes são inseridas na dinâmica da totalidade [...] não há partes em absoluto, o que chamamos de partes é meramente um padrão em uma teia inseparável de relações [...] o espaço é em sua estrutura uma totalidade indivisível, cujas partes encontram-se interconectadas mantendo fluxos constantes [...] (Camargo, 2009, p. 28).

É, portanto, um dos pontos a ser considerado, sob pena de ter um instrumento de ordenamento territorial que, por um lado não dialoga nem com a sociedade e, portanto, não se reveste de legitimidade. Por outro lado, desconsidera, ou dissimula a atuação dos atores de grande poder, com forte potencial de intervenção, detentores de elaboradas estratégias e com amplo acesso aos decisores de políticas públicas, o que poderia, de partida, enviar dispositivos de ordenação do território.

Quanto aos eventos interdependentes e geradores de incertezas, é necessário compreender que os atores seguem lógicas específicas que, podem se mostrar convergentes, em outros momentos, podem se aproximar apenas parcialmente, e podem se mostrar divergentes, tensionando a coexistência no território. Rocha, contribui ao pontuar: “[...] que o choque/tensão ou justaposição/assimilação das representações de diferentes grupos sociais sobre o espaço, promovem, com efeito, disputas de legitimidades territoriais, podendo ser visualizadas em diferentes etapas da composição do território” (Rocha, 2013, p. 147).

Essas etapas podem ser traduzidas na velocidade dos acontecimentos, que são protagonizados, na maior parte das vezes, por atores exógenos ao território, impondo ritmos de mudança associados à economia global. Assim, os eventos também estão marcados por temporalidades distintas e vão requerer do Estado respostas e, para tanto, uma política de ordenação territorial reveste-se de crucial importância.

Ainda considerando esses eventos, há que se compreender a inexistência de linearidade, o que denota uma trajetória de processos marcados pela surpresa dos fatos e

acontecimentos inesperados. Embora o momento presente tenha nesses espaços reticulares um dos seus pontos basilares, é necessário compreender que tais eventos nem sempre se constituem seguindo esse desenho, o que não quer dizer que no curso do tempo, aquilo que surge isoladamente, não venha a se constituir em parte de uma rede. Assim, mais uma vez uma política de ordenamento territorial deve ser pensada, considerando esse conjunto de fatores intervenientes capazes de alterar a realidade, em várias dimensões e escalas, no território.

Os acontecimentos e os atores forjam um território que expressa na paisagem contradições e confrontos, onde convivem pares dialéticos como pobreza versus riqueza, anacronismo versus progresso, conservação versus degradação, inclusão versus exclusão, entre outros. Cada um deles com um processo explicativo diferenciado, não permitindo uma simplificação, nem tampouco um olhar reducionista que os isole de um contexto mais amplo, expressando a complexidade do território.

Esses paradoxos territoriais muitas vezes são os insumos (problemas identificados) para a atuação de Estado, por intermédio de uma política pública que busque disciplinar a ocupação e o uso dos recursos. Esses problemas são um desafio, considerando que:

Diferentes atores descrevem o mesmo problema de forma distinta, gerando, assim, opções distintas para a implementação de uma estratégia. Por esse motivo, a definição do problema, apesar de parecer fácil, é uma tarefa que requer atenção: não pode ser rápida ou superficial. Em caso de má definição, os passos seguintes podem ser comprometidos (Ramos; Silva, 2018, p. 300).

A natureza dos conflitos e suas incertezas para atores, mas, sobretudo, para o Estado que terá de empreender esforços assegurando a coabitação desses distintos interesses, por intermédio das políticas públicas, constituem-se como ponto de partida no ordenamento territorial.

Mais do que ordenar, uma política territorial deve propor instrumentos de gestão, para não ser um instrumento esvaziado de conteúdo e objetivo. Nesse sentido, recorrer aquilo que Feltz destaca como gestão do território, ou “aménagementduterritoire”, sugere aspectos que devem ser fundamentais a uma política que se proponha planejar e supervisionar a ocupação do território:

[...] recouvre en effet à la fois le processus de gestion publique du territoire mis en place par la sphère politique et défini dans ses valeurs et ses moyens par des lois et règlements, d'une part et, d'autre part, la discipline scientifique et technique de planification et gestion territoriales qui développe des outils de diagnostic, proposition, composition/ordonnancement et évaluation territoriale comme système d'aide à la décision publique relative à la gestion du territoire (Feltz, 2004, p. 52).

Esse parece ser o maior desafio para um Estado que não tem tradição de planejamento de forma geral e, menos ainda, quando se trata de disciplinar a ocupação do seu território, como é o caso do Brasil. A multiplicidade de políticas públicas e mandatos institucionais que recaem sobre o território contribuiu para uma visão fragmentada e setorial, que no atual momento, dificulta, sobremaneira, a proposição de uma política de ordenamento territorial, sem que isso implique na possibilidade do acirramento dos conflitos institucionais e sociais.

Essa questão não se dá somente na esfera federal e tende a se tornar complexa em face das atribuições constitucionais compartilhadas, a exemplo da gestão do território, conforme preceitua o inciso VII do artigo 30 da CF de 1988, que contribuiu para os conflitos, em face da demarcação daquilo que seria a atuação complementar das municipalidades no planejamento e gestão territorial.

### **BRASIL: um território onde se depositam múltiplas lógicas (e conflitos)**

É importante entender que as respostas buscadas por uma política de ordenamento territorial passam pelo entendimento da trajetória histórica do país, analisando, de forma detida, os fatores tributários reveladores da configuração que hoje se observam. Para tanto, resgatar o debate de Santos e Silveira (2001) sobre os sucessivos meios técnicos, leva a compreender traços dominantes, em distintos momentos históricos, mas que resultam no quadro socioeconômico e, portanto, territorial que revela o Brasil do século XXI: “São as lógicas e os tempos humanos impondo-se à natureza, situações em que as possibilidades técnicas presentes denotam os conflitos resultantes da emergência de sucessivos meios geográficos [...]” (Santos; Silveira, 2001, p. 31).

Em primeiro lugar, está a compreensão do território como produto das forças econômicas que sobre ele atuaram, e continuam atuando. Seria, portanto, um mosaico

com partes em que se expressam tempos históricos na forma de compartimentos, com funções que se articulam entre si, revelando o que Santos e Silveira (2001) denominaram espaços luminosos de rapidez e que mandam, complementados pelos espaços opacos de lentidão e que obedecem.

Além disso, também podem ser compartimentos territoriais onde a regulação seja obstáculo aos interesses dos grupos econômicos, notadamente as áreas onde se busca conservar o meio ambiente. Em outra perspectiva, existem territorialidades que se opõem ao discurso hegemônico e demarcam limites onde se expressa a resistência e modos de organização social tradicionais exemplo dos indígenas, quilombolas, pescadores e outros povos. Nesse aspecto: “los territorios (...) son el resultado de prácticas sociales y que estas a su vez se ven influenciadas por la forma actual de organización del territorio. Se expresan allí conflictos, intereses y desigualdades, y son a la vez el escenario de prácticas que actualizan esos conflictos.” (Delamaza; Thayer, 2016, p. 145).

Um fator que intensificou esses paradoxos, principalmente no atual momento, foi a exacerbção das especializações produtivas tão presentes no território nacional, que acabaram por integrar algumas dessas áreas a dinâmicas exógenas econômicas globais, atendendo a lógicas produtivas distantes dos anseios das populações desses locais. Parte importante dessas especializações reside na aceleração da circulação de mercadorias e capitais, intensificada por sua vez pela competitividade e competição entre territórios nacionais e muitas vezes entre porções territoriais de um mesmo país. Assim posto:

Historically, the concept of competitiveness is related to the concept of competition, which developed during the era of capitalism. If the competition is a special type of economic environment, then the competitiveness is an ability of an economic subject to survive in this environment (Zeibote; Volkova; Todorov, 2019, p. 37).

Algumas dessas marcas podem ser facilmente identificadas. Em outros casos, isso não é possível, e requer um esforço de apreensão, pois, os traços não se manifestam visualmente nas paisagens, pois nessas frações coexistem atores hegemônicos e hegemonzados. Assim, tais pontos que se expressam no território brasileiro são principalmente aqueles relacionados ao período industrial, urbano, tecnológico e da

integração nacional. São essas balizas que caracterizam “progresso” e saltam aos olhos no conjunto, e por vezes acabam por embotar resquícios que evidenciam paradoxos no território.

Esses paradoxos se intensificam e demandam uma ação do Estado no sentido de ordenar o território quando se observam processos de transformação em face das demandas da economia internacional. Algo que sempre marcou o território brasileiro e que modelou sua configuração contemporânea, considerando que o país continua integrado à divisão internacional do trabalho, agora pautada pela globalização e por sua posição de exportador de *commodities* minerais e agrícolas<sup>1</sup>.

Esse cenário é marcado por uma quebra de solidariedade territorial sem precedentes na história. No caso brasileiro, isso foi corroborado inclusive através de algumas políticas públicas ou da falta de regulamentação de iniciativas dos entes subnacionais, como a Guerra Fiscal promovida entre as unidades da federação. Ressalte-se que processos dessa natureza, conforme Carvalho e Afonso (2018), resultam da ausência de coordenação intergovernamental na administração de externalidades produzidas por alguns agentes, no caso do Brasil, grandes investimentos públicos e privados.

A desregulação do território se dá em um cenário onde se privilegia a reprodução do grande capital e que concentra todo o processo de desenvolvimento em algumas poucas regiões/países, sob o discurso da competição espacial, antagonizando-se a qualquer princípio de solidariedade territorial com consequências para o pacto federativo brasileiro, o que encontra amparo na análise feita por Carvalho e Afonso (2018) quando concluem que a federação brasileira foi criada de cima para baixo e, historicamente, se pauta pela imposição do governo central, apontando para uma autonomia relativa dos entes subnacionais.

Esse é um fator fundamental para as disputas territoriais e, conseqüentemente para os muitos conflitos que se observam no país, notadamente aqueles em que uma atividade econômica já preside o uso do território, muitas vezes contando com as políticas públicas na imposição de suas lógicas. Fonseca; Silva e Fonseca (2019),

---

<sup>1</sup> Segundo dados do Ministério da Indústria, Comércio e Serviços, no ano de 2017, somente a soja, o ferro, o petróleo bruto e açúcar responderam por 1/3 das exportações brasileiras. Esses valores se elevam quando outras *commodities* são contabilizadas na balança comercial.

destacam o caso do norte de Minas Gerais, onde as plantações de pinus de grandes corporações resultaram em conflitos com as comunidades tradicionais, em uma política de incentivo ao setor de reflorestamento. Da mesma forma, Fernandes; Frederico e Pereira (2019) discutem a territorialização no modelo *landgrabbing*, que se instalou na região do MATOPIBA e viabilizou uma extensão das culturas de grãos do Centro-Oeste em direção ao Norte e Nordeste do país, promovendo um processo especulativo que resultou na expulsão de agricultores tradicionais, a partir de uma lógica incentivada pelas políticas de crédito agrícola e fomento ao agronegócio.

Na esteira do neodesenvolvimentismo, muitas tensões foram acentuadas e outras surgiram, sobretudo, no entorno de grandes obras estruturantes. Há um considerável acúmulo que analisa os conflitos resultantes dessas verdadeiras “intervensões” territoriais, a exemplo de Rocha; Neves e Farias (2020) que discutem os impactos da UHE de Belo Monte, que entendem essas frações do espaço como enclaves resultantes de Grandes Projetos de Investimento que respondem às necessidades de desenvolvimento do país, mas não necessariamente da região, conforme afirmado por Silva (2019). Outras análises relacionadas aos grandes projetos hidrelétricos na Amazônia são feitas no artigo de Araújo e Garzon (2020), que apresentam uma reflexão sobre o papel do Estado nessa questão do uso do território, denominando de “apropriação regulamentada das riquezas territoriais”, e alertam que esse processo: “[...] não poderia se viabilizar sem um consorciamento multiescalar entre capitais e agências públicas e semipúblicas; no caso, o Estado brasileiro em suas três instâncias e níveis.” (Garzon, 2020, p. 75).

Já os grandes complexos portuários foram objeto de reflexão por Rodrigues, Rodrigues e Lima, que lançam um olhar acurado para os portos instalados na confluência do rio Tapajós com o rio Amazonas e arrematam: “[...] Processos e lógicas que transformam territórios em lugares logísticos, descontínuos, espedaçados, um tecido logístico, com significado e uso específico, isto é, um ente fragmentado, um lugar, de usos cada vez mais dividido e privado” (Rodrigues; Rodrigues; Lima, 2019, p. 373), denotando a primazia do uso corporativo do território.

Essa agenda de pesquisa sobre conflitos é extensa e guarda tipologias e, portanto, abordagens diversificadas. Alguns trabalhos desenvolvidos tratam dessa apropriação do território por atividades que tendem a se hegemônizar e impor lógicas,

muitas delas promovendo alterações na ordem social e cultural, como o turismo, tratado por Fonseca e Janoschka (2018) ou ainda o trabalho desenvolvido por Guerra (2019) que discutiu as alterações territoriais resultantes da instalação de um grande complexo de refino de petróleo na RM do Rio de Janeiro, que analisou a complexa relação estabelecida com as comunidades de pescadores.

Assim, o território se estrutura a partir dos interesses de grandes agentes econômicos e suas lógicas, que muitas vezes são induzidas pelas políticas públicas, estabelecendo um elo que, por um lado, se entrelaça ao processo de modernização envolto no discurso do progresso e da integração econômica e, de outro lado, se ampliam os espaços excluídos desse processo, como destacado por Sunkel, ao analisar a internacionalização produtiva apontando para a: “[...] amplitude territorial e incorporação de novos espaços à economia de mercado [...]” (Sunkel, 1999, p. 183) e por Offe sinalizando que o processo requer: “[...] eficiência, contanto que as vantagens competitivas venham com um prêmio por melhores métodos de produção e melhores produtos [...]” (Offe, 1999, p. 135)

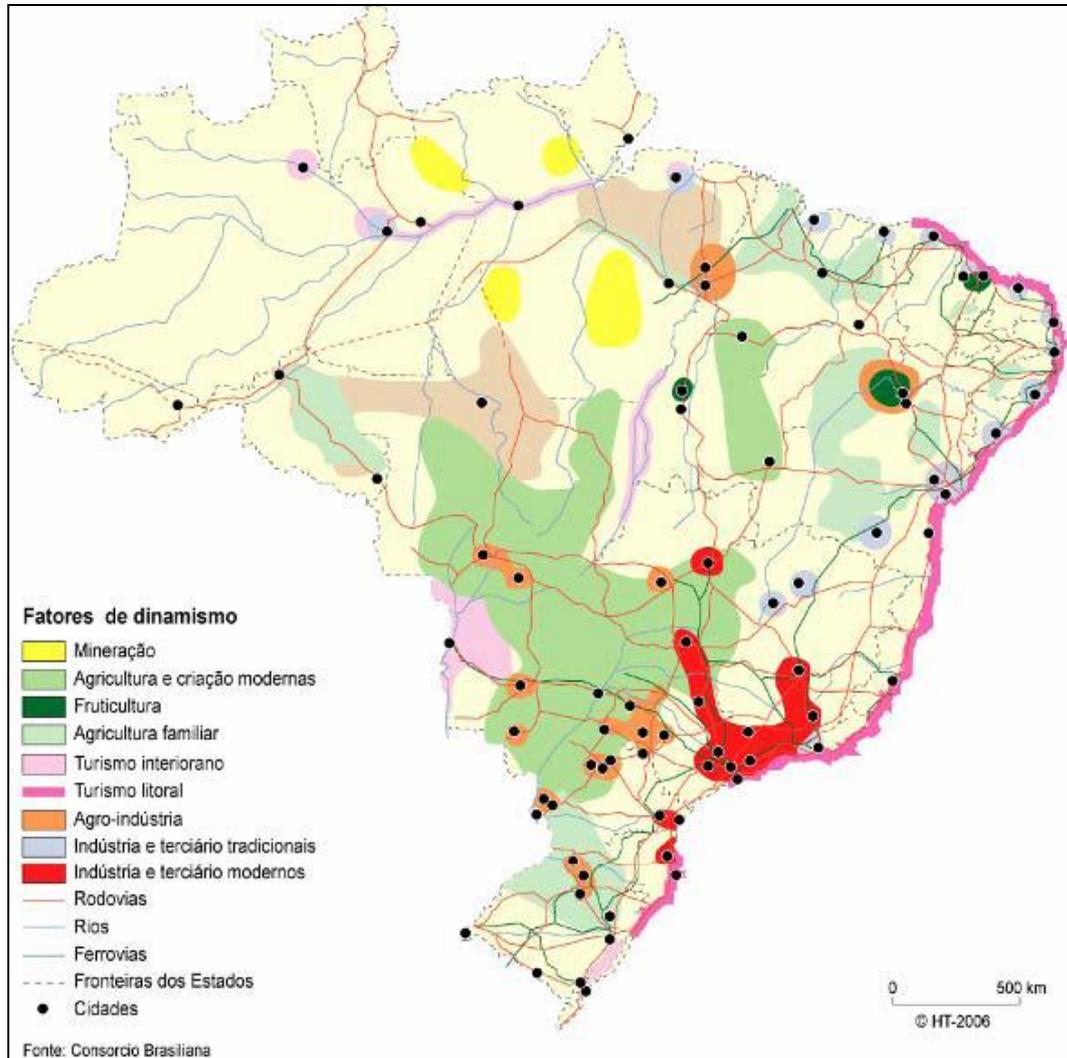
Nesse sentido, o debate sobre a produção adquire tamanha primazia na organização do espaço brasileiro, que os estudos realizados para a PNOT partiram de um mapa síntese, mostrado na figura abaixo, especializando as dinâmicas produtivas hegemônicas do país, que se constituiriam no ponto de partida para a análise e proposição de ações de ordenação territorial nas diversas dimensões e na relação com outras políticas públicas.

A figura 1 produzida no âmbito do projeto que elaborou estudos para a primeira versão da PNOT evidencia macrotendências territoriais que serviriam de suporte para elaboração dos instrumentos da política, procurando interpretar fatos e dinâmicas e, assim, consignar na legislação, tanto no Projeto de Lei, como em regulamentação, tratamentos diferenciados que dessem conta de alcançar a heterogeneidade do território brasileiro.

Ora os fatores apontados, não só acionariam políticas setoriais que incidem sobre o território, mas, também, possibilitariam identificar que atores governamentais das distintas esferas, e que agentes e instituições da sociedade civil tomariam parte nas propostas inovadoras e/ou reformuladoras que a PNOT reclamaria, caso tivesse sido aprovada. A figura esquadrinha, de certa forma, o território nacional, apontando lógicas

que presidem extensas porções do país, notadamente aquelas associadas a atividades produtivas, apontando também a armadura territorial que dá suporte a tais dinâmicas<sup>2</sup>.

Figura 1: Síntese das dinâmicas territoriais do Brasil



Fonte: Ministério da Integração Nacional, 2006.

Sobre o aspecto institucional, é necessário entendê-lo como indutor desse quadro territorial por intermédio das políticas públicas, bem como pela atuação das corporações (empresariais e estatais) que depositam no território seus interesses e, portanto, suas estratégias de negociação e seus recursos para o confronto.

<sup>2</sup> Termo utilizado para compreender a infraestrutura de suporte a vida econômica e social (Becker; Egler, 1994) interpretando o Professor Milton Santos quando tratava da configuração espacial.

## Possibilidades e limitações para construção de uma PNOT no Brasil

Apesar do amplo escopo conceitual existente nos meios acadêmicos nacionais, existe uma lacuna no entendimento que o Estado brasileiro possui sobre o ordenamento do território, o que leva, conseqüentemente, a um quadro de ambivalência no projeto que se deseja construir em torno de uma política pública para o tema.

Isso é reforçado quando se observa o crescente número de políticas públicas nacionais que tratam do termo com distintas perspectivas temáticas e, portanto, com diferentes estratégias de enfrentamento dos problemas territoriais, tais como: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); o Programa Territórios da Cidadania; o Programa Roteiros do Brasil; o Zoneamento Ecológico Econômico; os Territórios da Pesca e Aquicultura; o Plano Nacional de Logística e Transportes e Programa dos APL's, dentre outros.

Em compensação, a PNOT encontra-se amparada pelos dispositivos Constitucionais dos artigos 21<sup>3</sup>, 23 e 43 da Carta Magna brasileira e visa promover a articulação de instrumentos de ordenamento e uso e ocupação do território. Nesse sentido, é importante aclarar:

[...] é possível prever que a força da constitucionalização seja desigual em uma mesma constituição, entre países, ao longo do tempo em um mesmo país, e entre diferentes tipos de política. Os efeitos da constitucionalização sobre a continuidade das políticas variam em função dos elementos da política (objetivos, instrumentos e parâmetros) que foram constitucionalizados e de sua dependência para com a legislação infraconstitucional. É possível que apenas os objetivos da política sejam constitucionalizados, ou seus objetivos e seus instrumentos, ou ainda que os três elementos da política sejam incluídos na constituição. Pode-se, assim, pensar em três graus distintos de constitucionalização de políticas públicas: (1) grau baixo, quando apenas os objetivos são constitucionalizados; (2) grau médio, quando a constitucionalização avança até os instrumentos; (3) grau alto, quando até mesmo parâmetros da política são constitucionalizados. (Couto; Lima, 2016, p. 1073).

Embora constitucionalizada, pode-se entender que a PNOT se inscreve no primeiro grupo, considerando que apenas seus objetivos estão postos e mesmo assim de

---

<sup>3</sup> A Constituição Federal de 1988 já nos seus objetivos fundamentais preconiza a diminuição das desigualdades regionais (inciso III do Artigo 3º). Sob o aspecto da intervenção do Estado brasileiro, por meio de instrumentos de planejamento, a Carta dispõe, em seu Artigo 21: “Compete à União: IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

maneira muito vaga, o que abre a possibilidade para outras tantas políticas tratarem do tema de forma transversal, muitas vezes tergiversando o ordenamento territorial.

A inclusão da PNOT na agenda de políticas públicas se deu em um momento de forte crise das políticas territoriais e regionais que marcou o final do século XX no Brasil. Adicionalmente, havia uma janela de oportunidades nos anos de 2003 a 2006 sob a orientação da dimensão territorial, inclusive nas políticas sociais, o que implicava uma relação direta com formas de apropriação espacial mais participativa.

Para discutir o ponto de partida da PNOT na agenda de governo, é relevante entender como um tema é oportunizado em meio a disputa entre grupos/coalizões e os temas por eles defendidos. Kingdon (2003) aponta que a incorporação se dá a partir das janelas de oportunidade, mas a composição da agenda passa por algumas questões que já anteciperiam esse percurso, conforme apontado por Brasil e Jones (2020).

Em primeiro lugar, os temas passam por uma filtragem que depende da percepção dos atores envolvidos na questão e se o assunto tem potencial para ser resolvido. Diante do cenário histórico de conflito e da hegemonia territorial de determinados segmentos e, a acomodação estrutural que não foi capaz de esconder conflitos, mas teve o Estado como agente de neutralização, é possível que uma política de ordenamento territorial fosse vista como um instrumento que romperia com esse arranjo que impõe a coexistência, mesmo que sempre em vias de colapso.

Em conexão com o primeiro aspecto, aparece o segundo ponto destacado por Brasil e Jones (2020), ao esclarecer que a agenda é carregada de valores e intenções, os quais vão interferir diretamente no processo decisório e, conseqüentemente, na exequibilidade das ideias, transformadas em políticas/programas/projetos, assegurando mais energia para aqueles problemas com maior possibilidade de resolução. Coloca-se mais um dos fatores que poderiam interferir no percurso da formulação de uma política de ordenamento territorial, considerando o potencial conflito entre instituições do Estado brasileiro como o maior obstáculo a sua formalização. O espectro pouco preciso e a amplitude do conceito de ordenamento territorial podem ter ensejado uma percepção de que a política não resolveria e, ainda, potencializaria tensões na sociedade civil motivadas pelas disputas institucionais.

O terceiro aspecto apontado por Brasil e Jones (2020) lança luzes sobre a agenda como resultante de problemas construídos socialmente e que, portanto, são datados, em

face da premência dos temas. Em vista disso, o “aparecimento” da PNOT na agenda governamental nos anos de 2003 a 2006 concorria com temas como desenvolvimento social, ampliação e aperfeiçoamento de infraestrutura, proteção/conservação ambiental, educação e formação de mão de obra, saúde, desenvolvimento regional e inclusão produtiva, dentre outros, o que conferia a uma política de regulação posição secundária, sem visibilidade, nem tampouco sensibilidade por parte da sociedade civil.

Além disso, muitos dos temas anteriormente mencionados incorporavam a dimensão territorial, cada um com sua lógica, resultando na ampliação do desafio de incorporar outras ações do Estado que historicamente dialogavam com o território agora ampliada por diversos programas governamentais, a exemplo do Territórios da Cidadania, Territórios Rurais, Territórios da Pesca, Programa de Regionalização do Turismo (Roteiros do Brasil), Territórios de Segurança Alimentar, dentre outros.

Além dos que foram mencionados, existe uma política bastante próxima, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que sempre esteve nas atribuições das mesmas unidades governamentais responsáveis pela PNOT, e que ganhou primazia na agenda do Ministério da Integração, sua trajetória, que já vai na terceira versão demonstra esse espaço de destaque, frente ao tema do ordenamento territorial.<sup>4</sup>

A proposta de preparação da PNOT se iniciou em 2006, com uma oficina<sup>5</sup> de especialistas, na sua maioria geógrafos e planejadores urbanos, além de técnicos do governo federal. Ainda naquele mesmo ano, a Universidade de Brasília organizou um amplo diagnóstico do território brasileiro<sup>6</sup>, na sequência, foi realizado um seminário na

---

<sup>4</sup> Instituída na primeira versão pelo Decreto n. 6.047, de 22 fevereiro de 2007; revogado pelo Decreto n. 9.810, de 30 de maio de 2019; revogado pelo Decreto 11.962, 22 de março de 2024, que se encontra em vigor.

<sup>5</sup> A oficina foi intitulada: “Bases para uma Proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT” e nela estiveram presentes Rogério Haesbaert, Bertha Becker, Maria Adélia de Souza, Tânia Bacelar, Wanderley Messias da Costa, dentre outros.

<sup>6</sup> O projeto da UnB dividiu-se em seis estudos temáticos, disponíveis na página na internet do Ministério da Integração Nacional, que são: Tema 1: O padrão de uso e ocupação do território e as principais tendências de transformação; Tema 2: Avaliação dos impactos de planos, programas e projetos no uso e ocupação do território no Brasil; Tema 3: Políticas de ordenação do território – a contribuição de experiências nacionais e internacionais; Tema 4: Mecanismos e instrumentos de organização do território no Brasil: uma avaliação de eficácia (Logística e ordenamento do território); Tema 5: Espaços geográficos sob o poder da União – uma avaliação da experiência na perspectiva de uma PNOT; e Tema 6: Avaliação do aparato institucional e jurídico-legal na perspectiva de uma PNOT.

Câmara dos Deputados, tratando do tema e só então foi elaborada a versão preliminar (ou minuta) do Projeto de Lei posteriormente encaminhado à Casa Civil da Presidência da República. Ressalte-se que essas fases foram entremeadas de reuniões internas do governo federal, tanto para analisar os documentos de referência, como também para debater o mérito e a legalidade da minuta do Projeto de Lei<sup>7</sup>.

Ao analisar os estudos de referência para elaboração da PNOT, identifica-se a complexidade destacada anteriormente, uma vez que há uma visão transversal e multiescalar da política, buscando abarcar os eventos que marcam o Brasil contemporâneo. Tratava-se de um desenho que olha internamente para o território nacional, sem perder de vista os processos de integração econômica e de globalização nas suas diversas dimensões. Segundo Alves, a PNOT refere-se à ideia de uma política de ordenamento territorial em si, naquele formato de uma macropolítica, de um instrumento estatal de ordenamento do território nacional, explícito, integrador, nos moldes contemporâneos. (2017, p. 88-89).

O documento define a política como: “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, socioeconômicas, culturais e político-institucionais [...]” (BRASIL, s/d). Há uma preocupação em diminuir ou neutralizar voluntarismos desse ou daquele grupo político, transformando-a em uma política de Estado, que, em tese, garantiria maior legitimidade junto à sociedade, oferecendo maior segurança aos grandes agentes econômicos interessados na utilização do território e dos recursos que ele dispõe. No entanto, ao analisar autores como Bucci (2013), encontram-se aspectos que corroboram para essa visão de política de Estado, mas também outros aspectos que colocam essa visão em xeque. De um lado, a constitucionalização de políticas, segundo a autora, serviria para políticas que procuram resolver problemas de longo prazo, que seria o caso da PNOT. Por outro lado, nem

---

<sup>7</sup> Em 2007, foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial com a atribuição de elaborar a Política Nacional de Ordenamento Territorial, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e tendo o Ministério da Integração Nacional como secretaria executiva, era integrado pelo Ministério da Defesa, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Cidades e Ministério de Minas e Energia. O GTI poderia convidar outras instituições que julgasse necessárias e tinha prazo de 180 (cento e oitenta) dias para apresentar proposta de uma política de ordenação territorial.

sempre a inscrição de direitos assegura o efetivo provimento por parte do Estado, como já se verifica em relação às questões mais elementares.

Esse princípio de política de Estado se ancorava no conjunto de objetivos enunciados no documento base da PNOT, quais sejam: a) garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais; b) promoção da qualidade de vida e de condições favoráveis ao desenvolvimento das atividades econômicas, sociais, culturais e ambientais; c) a integração e a coesão nacionais, reduzindo as desigualdades regionais, valorizando as potencialidades econômicas e as diversidades socioculturais e ambientais do território nacional; d) fortalecimento da integração do Brasil com os países sul-americanos, contribuindo para a estabilidade e o desenvolvimento regionais; e) fortalecimento do Estado nas áreas de faixa de fronteira, águas jurisdicionais e espaço aéreo, propiciando o controle, a articulação e o desenvolvimento sustentável; f) orientação da racionalização, a ampliação e a modernização do sistema logístico físico do território brasileiro; g) promoção da justiça social e a redução de conflitos no uso e ocupação territorial; h) promoção da geração e integração de conhecimento multitemático, nas diversas escalas, para o ordenamento territorial como instrumento de tomada de decisão e de articulação intersetorial e i) estruturação de uma rede integrada de cidades de portes diversificados no território nacional. (BRASIL, s/d)

Dessa forma, entende-se que o território se expressa, no documento, não somente na dimensão institucional, mas também na urbana, rural, econômica, fundiária, ambiental e da infraestrutura e logística, o que já poderia se constituir em um problema que reforça a lógica setorial de interpretação do território e, com isso, dificulta a apreensão do conceito em seu amplo sentido, que daria maior conteúdo a uma política de ordenamento.

Por um lado, o documento menciona estratégias de articulação entre diferentes espaços geográficos, de estímulo à cooperação federativa, de integração entre diferentes políticas públicas, de promoção de estruturas reticulares, de planejamento e gestão integrados, de inovação para desenvolver regiões deprimidas, de garantias ao desenvolvimento de áreas rurais, da construção de mecanismos de coordenação intra e intergovernamental, entre outros, reforçando a ideia de coordenação e cooperação em políticas públicas, um desafio estrutural do Estado brasileiro, já destacado por Rocha

Neto (2016). Por outro lado, essa proposta de colaboração institucional é reforçada na minuta do Projeto de Lei, o qual define a gestão do território a partir de:

[...] critérios de seleção, regulação e estímulo de atividades e espaços, segundo a filosofia e a estratégia de desenvolvimento, definidas pelo conjunto da sociedade nacional priorizando a participação da população e do saber local na formulação e na execução de estratégias, táticas e técnicas a serem utilizadas de maneira a pôr em prática propostas de desenvolvimento pactuadas em diferentes escalas [...] (Brasil, s/d; s/p).

Nessa perspectiva, pressupõe-se que a ocupação do território deveria ser algo dialogado com os grupos sociais diretamente interessados, enfatizando os interesses das populações residentes, o que se constituía em uma inovação trazida por outras políticas públicas recentes do Brasil e incorporada a PNOT na busca por maior legitimidade, e responsabilização na fase de implementação das ações propostas no seu escopo, mas que, também, deve considerar as escalas desse diálogo, o que se impõe como um desafio.

Ainda como fato inovador, a PNOT incorporava, com razão, a dimensão transversal do planejamento quando adota o planejamento territorial, enquanto o princípio norteador de suas ações, entendendo-o como: “conjunto de diretrizes, políticas e ações programadas, com vistas a alcançar um ordenamento e uma dinâmica espacial desejados [...]” (Brasil, s/d; s/p). Essa orientação se observa nas diretrizes orientadoras da proposta da PNOT quando afirma que suas ações estão pautadas na: “compatibilização e articulação das políticas públicas, bem como das instâncias decisórias no Ordenamento Territorial [...]”. Seria, portanto, um esforço para se integrar horizontalmente políticas públicas setoriais, que atualmente operam de forma concorrente sem estabelecer diálogo entre si, inclusive na esfera federal.

Do ponto de vista vertical, a PNOT se propôs ao resgate de uma relação bastante desgastada, nos últimos anos do governo central, com os entes subnacionais ao procurar promover a estruturação de um sistema de gestão territorial, valorizando o pacto federativo brasileiro, e considerar a escala municipal como prioritária em algumas de suas iniciativas. Da mesma forma é destacado no documento que a PNOT se pauta pela 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. (BRASIL, s/d).

Essa preocupação de aproximar o governo central da realidade local se fez presente em diversas diretrizes da PNOT, a exemplo dos incisos que propõem a sua articulação com a política de desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, dos instrumentos que norteiam o crescimento das cidades brasileiras, os Planos Diretores. Adicionalmente, o instrumento reforçava a importância de fortalecer a rede de cidades de média centralidade, optando por um processo de reversão, que até então, contemplou as regiões metropolitanas, tanto na dotação de políticas públicas, como na primazia da economia nacional. Da mesma forma, as pequenas cidades, até então relegadas a planos secundários nas políticas públicas, são destacadas como espaços importantes na articulação com o mundo rural. (BRASIL, s/d)

A proposta de implementação da PNOT revela uma preocupação por articular, horizontalmente e verticalmente, instrumentos de planejamento e gestão do território, compatibilizando inclusive aspectos fiscais, financeiros, técnicos e político institucionais, operados por todos os entes federativos. Na maior parte das vezes, os instrumentos de articulação se limitam à instituição de órgãos colegiados de baixo poder deliberativo, que funcionam mais como instâncias consultivas, o que lhes confere pouca importância na efetividade de uma agenda de políticas públicas.

Nas estratégias propostas na PNOT, existiam algumas que interessam particularmente ao debate proposto no presente artigo, a destacar a dimensão político-institucional que sinaliza para a promoção da 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 (Brasil, s/d).

Não se deve perder de vista que o Brasil possui um conjunto de normativas, políticas e programas que de certa forma já ordenam o território, cada uma sob uma lógica, com mandatos legais e arranjos institucionais específicos, setoriais e outros espaciais. Nesse aspecto, Coelho Neto aponta:

A discussão realizada nos sugere pensar no território enquanto processo da dinâmica social (e nesse sentido na territorialização), mas, sobretudo, na multiescalaridade da territorialidade, considerada a partir de pelo menos três elementos basilares que comparecem, implícita ou explicitamente, nos textos arrolados até aqui: a flexibilidade, a descontinuidade e a superposição são

(pelo menos três) noções que compõem o conteúdo da multiescalaridade, concebidas através do movimento tempo-espaco conjugados (Coelho Neto, 2013, p. 25)

Suplementarmente, o documento procurava tocar em um ponto delicado para as políticas públicas que é o financiamento, e que naquelas voltadas para o ordenamento territorial, encontra dificuldades exatamente pelo fato de a PNOT incorporar políticas setoriais que muitas vezes podem conflitar nos seus objetivos, além de supor uma disputa pelos escassos recursos disponíveis para algumas das políticas já existentes. Nesse sentido, o documento dispunha que a PNOT iria buscar 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. (BRASIL, s/d).

É importante destacar que os dispositivos anteriormente elencados se refletem no modelo de gestão da PNOT, que inova ao instituir 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. (BRASIL, s/d).

Sua composição espelha os princípios e dimensões do documento ao dispor que 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 (Brasil, s/d).

Além de questões históricas que vão marcar a fragilidade técnica e institucional, há outras dimensões relacionadas às estruturas de poder e da arquitetura federativa do Estado brasileiro, no qual tomam parte os três poderes e os três níveis de governo, criando um cenário extremamente complexo quando se trata de ordenar o território.

Ressalte-se que esse quadro sinaliza as relações conflituosas e assimétricas, tanto do ponto de vista vertical como horizontal, nas quais a igualdade entre municípios só é possível em tese, uma vez que a capacidade de enfrentar problemas e de formular políticas públicas se mostra bastante diversificada.

No ordenamento territorial, essa fragilidade se revela através da apropriação anárquica, quando os atores se hegemonomizam e fazem prevalecer suas lógicas na utilização dos recursos e do território, secundarizando a população local e os municípios menores, e tal cenário se agrava em face da assimetria de poder. Portanto, isso impõe uma discussão sobre a arquitetura institucional do federalismo brasileiro e como uma política de ordenamento territorial pode ser uma inflexão no modelo vigente, que concentra, sobremaneira, os incentivos e constrangimentos no governo central, passando a um modelo que reconheça o protagonismo dos entes locais nas questões de planejamento territorial, apesar de aceitar que as capacidades institucionais das menores municipalidades ainda se mostram insuficientes.

Sob o aspecto de apoio, a proposta levada à Casa Civil, existe uma ambivalência e episódios até hoje não esclarecidos, como o desaparecimento, por algum tempo, do processo físico no Ministério da Integração Nacional. Por isso, é importante se fazer um alerta quanto aos interesses que seriam contrariados se uma política de ordenação territorial fosse levada a cabo e quando Alves sugere que: “A PNOT é subitamente esquecida e volta a ser uma espécie de utopia interrompida; atropelada pelas forças da continuidade, no âmbito nacional, que lhe impuseram uma série de empecilhos.” (Alves, 2017, p. 73), o que leva a lembrar os aspectos destacados por Brasil e Jones (2020) na priorização da agenda, bem como de Kingdon (2003) ao tratar das janelas de oportunidade. Nesse caso, a inércia do poder executivo parece ter sido uma estratégia de fazer política pública sem fazer, como destaca Dye (1984) ao tratar do arbítrio do governo nas escolhas de temas que integram a agenda de forma mais vigorosa.

Por fim, não é surpresa que o esforço empreendido pela equipe técnica (acadêmica e burocracia) tenha servido somente para alentar a expectativa de uma política de ordenamento territorial, vista como necessária ao país, mas sem fôlego para superar o modelo de desenvolvimento brasileiro, alicerçado na utilização anárquica e, por vezes, ilegal do território.

### **Considerações finais**

Ao finalizar este artigo, verifica-se que um conjunto de elementos convergiram para esse controverso percurso feito pela PNOT, muitos associados a aspectos técnicos,

mas que não deixam de ter um fundo político, uma vez que se associam a disputas de espaço e de coalizões que se formam para patrocinar determinados temas na agenda decisória do governo, e constroem narrativas para dificultar o avanço de outras pautas.

Para além desses elementos, ainda persistem algumas reflexões sobre a proposta de uma política de ordenamento do território para o Brasil, sobretudo naquilo que toca ao desenho de sua gestão e das relações federativas que são parte da gênese de uma iniciativa dessa natureza. Assim, impõe-se promover reflexões sobre aspectos relacionados ao desenho do Estado brasileiro e seu arranjo federativo, o que requer um mergulho que vá além do texto constitucional e dos demais dispositivos, mas que acione o debate sobre a capacidade de os entes subnacionais tratarem determinados assuntos.

Por conseguinte, há que se pensar no foco das ações, bem como nas escalas de intervenção que devem procurar responder à intensidade e localização dos problemas que se manifestam no complexo território brasileiro. Um dos grandes erros cometidos pelas políticas públicas nacionalizadas tem sido essa visão pasteurizada de um espaço geográfico eivado de disparidades e desigualdades, como se o tratamento dos problemas coubesse em modelos que contemplam algumas “soluções”. O acervo acumulado na proposta de formulação da PNOT, objeto deste artigo, constitui-se em um rico repositório de informações sintetizadas, de forma sumarizada, no cartograma apresentado nas análises, e serve com uma amostra do desafio que se coloca na fase de compatibilização entre políticas setoriais incidentes no território e uma política nacional que trata do tema.

Essa visão das particularidades se complementaria por uma forma de operar políticas, considerando as questões territoriais na perspectiva transversal e complexa, impondo uma atuação coordenada que busque propor saídas para problemas da mesma natureza e não soluções estanques que são definidas por conveniência. Dessa forma, uma política como a PNOT, estaria envolta em um ambiente institucional que ainda possui enorme dificuldade de compreender que problemas complexos, vão reclamar soluções, igualmente, complexas e transversalizadas. O Estado brasileiro, nos seus distintos governos, vem propondo formas de atuar coordenadamente, ampliando o debate sobre governança e participação, mas na prática, ainda encontra muitas dificuldades de tornar efetiva esses arranjos.

Isso poderia se constituir em um processo de amadurecimento que traz novos paradigmas para a gestão pública, bem como estabelece novas formas de diálogo na esfera federal, com a sociedade e demais entes federativos. No conjunto de dispositivos elencados pela PNOT, o que se verificou, foi uma sinalização de aprendizado que incorpora a complexidade do território, e ainda encontra obstáculos no altocomando do país, mas também nos quadros técnicos, que muitas vezes, interpretam essa visão como perda do espaço de poder.

Possivelmente, a maior interrogação desse ponto seja, exatamente, como mudar o paradigma que até então marcou o Estado brasileiro em suas ações de planejamento, possibilitando uma transição para um modelo transversal e flexível de planejar. E mais, se o território, que sempre se mostrou complexo, deve ser objeto desse planejamento, como realizá-lo nesse modelo mais flexível, sem contribuir para uma anarquização maior. Esse é um elemento, que revela temor e insegurança, e que pode estar por trás do receio no enfrentamento do tema, via formulação de política pública.

Adicione-se a esse quadro, o desafio conceitual e, portanto, de operacionalizar uma política que procura estabelecer estratégias e diálogo com setores, já tão permeados por interesses e disputas, e que parece fazer movimento no sentido de reposicionar algumas dessas iniciativas de outros ministérios a partir de novos paradigmas.

A partir de 2023, há movimentos no sentido de retomar o debate para formular uma Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT), com a realização de um seminário governamental em agosto daquele mesmo ano, e a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial, a exemplo do anterior, instituído pelo Decreto n. 11.962 de 14 de fevereiro de 2024, que já se reuniu duas vezes e aprovou um Plano de Ação que deve orientar os passos desse processo.

Por fim, todos os aspectos expostos encaminham para uma constatação: não é possível um planejamento determinístico, sobretudo, quando se fala em ordenamento do território. Mas isso também lança um conjunto de questionamentos, principalmente quando se pensa em uma tradição inflexível, herdada pelo Estado brasileiro, que historicamente internalizou tal proposta como um privilégio da alta burocracia, que o pensava segundo suas referências e crenças.

## Referências

- ALVES, C. S. **A tentativa de uma política nacional de ordenamento territorial no Brasil: a PNOT (2003-2009):** Registro, Críticas e Reflexões. 2017. 306 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- ARAUJO, N.; LUIS GARZON, L. F. N. Neoextrativismo e projetos hidrelétricos em Rondônia: desdobramentos territoriais e seu significado político-institucional. **Revista Antropolítica**, [S./l.], n. 49, p.72-100, 2020.
- ARZENO, M. Orden-desorden y ordenamiento territorial como tecnología de gobierno. **Estudios Socioterritoriales**, [S./l.], n. 25, p. 1-16, 2019.
- ANDRADE, M. C. **A questão do território no Brasil**. 2. Ed. São Paulo: Hucitec, 2004.
- BECKER, B.; EGLER, C. Brasil. **Uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- BRASIL, F. G.; JONES, B. D. Agenda setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas: uma breve introdução. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1486-1497, 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BRASIL. **Proposta de Política de Ordenamento Territorial**. (mimeo), Brasília, (s/d).
- BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CABEZA, A. M. Ordenación del territorio em America Latina. **Scripta Nova**. Universidad de Barcelona, [S./l.], v. 6, n. 125, p. s/p, 2002.
- CAMARGO, L. H. R. Ordenamento territorial e complexidade: por uma reestruturação do espaço social. In: ALMEIDA, F. G.; SOARES, L. A. A. **Ordenamento territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2009.
- CARVALHO, C. M; AFONSO, J. R. R. Coordenação e relações intergovernamentais em federações avançadas: algumas lições para o Brasil. **RJLB**, [S./l.], n. 6, p. 1571-1604, 2018.
- COELHO NETO, A. S. Redes e Território. **Mercator**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v. 12, n. 28, p. 19-34, 2013.
- COUTO, C. G.; LIMA, G. M. R. Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa?. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, [S./l.], v. 59, n. 4, p. 1055- 1089, 2016.

DELAMAZA, G; THAYER, L. E. Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. Un análisis comparado de escalas territoriales en la macro región sur de Chile. **Eure**, [S./l.], v. 42, n. 127, p. 137-158, 2016.

DEMATTEIS, G. Rivoluzione quantitativa e nuova geografia. **Laboratório de Geografia Econômica**. Torino: Università Degli Studi di Torino, n. 5, 1970.  
DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice Hall, 1984.

FELTZ, C. Gérer le paysage, un enjeu majeur de l'aménagement du territoire. Conversations paysagères. **Métiers du paysage**, [S./l.], v. s/v, p. 51 – 55, 2004.

FERNANDES, B. M.; FREDERICO, S.; PEREIRA, L. I. Acumulação pela renda da terra e disputas territoriais na fronteira agrícola brasileira. **Rev. NERA**, [S./l.], v. 22, n. 47, p. 173-201, 2019.

FERREIRA, S. M. I. L.; PENTEADO, M. S.; SILVA JÚNIOR, M. F. Território e territorialidade no contexto hospitalar: uma abordagem interdisciplinar. **Saúde e Sociedade**, [S./l.], v. 22, n. 3, p. 804–814, 2013.

FONSECA, A. I. A.; SILVA, C. A.; FONSECA, M. A. O norte de Minas: territorialidade, conflitos e políticas públicas. In: ALVES, F. D. et al. (Org.) **A Dimensão política no espaço: conflitos e desigualdades territoriais na sociedade contemporânea**. Alfenas/MG: Editora Universidade Federal de Alfenas, 2019.

FONSECA, M. A. P.; JANOSCHKA, M. Turismo, mercado imobiliário e conflitos socioespaciais no Nordeste brasileiro. **Sociedade e Território**, [S./l.], v. 30, n. 1, p. 51–67, 2018.

FONSECA, F. A trama conflituosa das políticas públicas: Lógicas e projetos em disputa. **Cadernos EBAPE.BR**, [S./l.], v. 14, Edição Especial, p. 406-417, 2016.

GARZON, L. F. N. Brumadinho: um crime que dói profundamente. **Jubileu Sul**, 6 de março de 2020. Disponível em: <https://jubileusul.org.br/noticias/brumadinho-um-crime-que-doi-profundamente/>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2024.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 3. ed. New York, NY: Harper Collins, 2003.

LEFEBVRE, H. **La Production de l'Espace**. Paris: Anthropos, 1974.

MOREIRA, R. O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In: SANTOS, M. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2006.

OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. **Sociedade e Estado em transformação** (Orgs.). São Paulo/Brasília: EDUNESP/ENAP, 1999.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, M. C.; SILVA, E. N. Como usar a abordagem da Política Informada por Evidência na saúde pública. **Saúde Debate**, [S./l.], v. 42, n. 116, p. 296-306, 2018.

RIBEIRO, S. M. R. Modernização e federalismo. **Anaisdo XII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de laAdministración Pública**. Sto. Domingo, Rep. Dominicana, p. 1 – 11, 2007.

ROCHA, G. M; NEVES, M. B; FARIAS, A. Inserção regional da Usina Hidrelétrica Belo Monte e a governança territorial. **InterEspaço**, [S./l.], v. 6, p. 1-19, 2020.

ROCHA, A. S. Território como representação. **Mercator**, Fortaleza, v. 12, n. 29, p. 139-153, 2013.

ROCHA NETO, J. M. **Cooperação e Competição entre Políticas Públicas no Brasil: Os custos da Governabilidade no Presidencialismo de Coalizão**. Jundiaí/SP: Paco Editores, 2016.

RODRIGUES, J. C.; RODRIGUES, J. C.; LIMA, R. A. P. Portos do agronegócio e produção territorial da cidade de Itaituba, na Amazônia paraense. **Geosul**, [S./l.], v. 34, n. 71, p. 357-381, 2019.

RUCKERT, A. A. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: BRASIL. **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. p. 31-39.

SACK, R. **Humanterritoriality: its theoryandhistory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SAQUET, M. A abordagem territorial: considerações sobre a dialética do pensamento e do território. In: HEIDRICH, A.; COSTA, B.; PIRES, C.; UEDA, V. (Org.). **A emergência da multiterritorialidade**. Porto Alegre: Ed. UFRGS; Ed. ULBRA, 2008. p. 47-60,

SAQUET, M. A. As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade. **Geosul**, [S./l.], v. 22, n. 43, p. 55-76, 2007.

SILVA, M. S. Gestão e planejamento do desenvolvimento: análise das reestruturações espaciais ocorridas a partir da implantação da UHE Belo Monte (PA). **InterEspaço**, [S./l.], v. 5, n. 18, p. 1-24, 2019.

SUNKEL, O. Globalização, neoliberalismo e a reforma do Estado. In: Pereira, L. C. B.; Wilhelm, J.; Sola, L. **Sociedade e Estado em transformação** (Org.) São Paulo/Brasília: EDUNESP/ENAP, 1999.

ZEIBOTE, Z.; VOLKOVA, T.; TODOROV, K. The impact of globalization on regional development and competitiveness: cases of selected regions. **Insights into Regional Development**, [S./l.], v. 1, n. 1, p.33-47, 2019.

---

#### Autor

---

**João Mendes da Rocha Neto** – É Graduado em Geografia; Mestre e Doutor em Administração pela Universidade do Rio Grande do Norte (UFRN). Atualmente é Professor do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB) e Servidor Público Federal do Ministério da Economia, cedido ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

**Endereço:** Campus Universitário Darcy Ribeiro, Asa Norte, Brasília-DF, CEP 70910-900.

---

**Artigo recebido em: 02 de maio de 2024.**

**Artigo aceito em: 28 de junho de 2024.**

**Artigo publicado em: 30 de junho de 2024.**