

ORDENAMENTO TERRITORIAL, MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

NOVAS QUESTÕES, POSSÍVEIS ARTICULAÇÕES

RENATA BOVO PERES
ELISÂNGELA DE ALMEIDA CHIQUITO

RESUMO *A questão regional e a discussão sobre a territorialidade das estratégias de desenvolvimento vêm retomando seu espaço, acompanhadas pelo chamado “novo desenvolvimentismo” e pela consolidação da questão ambiental. Esta retomada ocorre através de novas posturas para a integração de políticas regionais historicamente herdadas ou recentemente constituídas. Embora tenha havido avanços significativos na redefinição das escalas de planejamento, dos instrumentos de gestão e de instituições de âmbito regional, persistem entraves que impedem um movimento em direção à sua efetiva integração. O país ainda apresenta múltiplas territorialidades e uma gama de políticas, programas e projetos voltados ao desenvolvimento social e econômico que conformam um quadro político-administrativo de setorialização das políticas públicas e de territórios fragmentados e desconexos, em uma conjuntura que acentua a exclusão social. A compreensão deste percurso e a reflexão sobre as possibilidades atuais de construção de uma Política de Ordenamento Territorial são os objetivos deste artigo.*

PALAVRAS - CHAVE *Ordenamento territorial; políticas públicas; planejamento; desenvolvimento regional; questão ambiental.*

INTRODUÇÃO

Após um longo período de eclipse, o debate sobre concepções e estratégias de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional retorna, neste novo milênio, à pauta da agenda política brasileira. Depois de duas décadas – 1980 e 1990 – em que se predominou o pensamento macroeconômico, ações voltadas ao controle da inflação e a adoção de políticas econômicas liberais, acompanhadas pela redução do papel do Estado e no contexto da própria “crise do planejamento” (ver Espaços & Debates, 1981), a questão da territorialidade nas estratégias de desenvolvimento vem retomando seu lugar na agenda política brasileira, acompanhada de dois novos componentes, de características supostamente antagônicas – o chamado “novo desenvolvimentismo” e a consolidação da questão ambiental.

O “novo desenvolvimentismo”, que vem sendo discutido predominantemente por economistas e cientistas políticos brasileiros e cujo debate foi recentemente sistematizado no documento “*Ten thesis on New Developmentalism*”, em suma, pressupõe o fortalecimento do Estado em paralelo ao fortalecimento do mercado e pressupõe a adoção de um conjunto de políticas econômicas integradas (industrial, tecnológica, reforma agrária, crédito, emprego, etc.) em consonância com um sistema de proteção social capaz de diminuir as condições de desigualdade social (Bresser-Pereira, 2006).

Acompanhando os debates sobre a nova matriz econômica brasileira, vem ganhando força o componente ambiental das políticas de desenvolvimento. A preocupação com a proteção e o aproveitamento dos recursos naturais vem fazendo surgir no país iniciativas de articulação de órgãos voltados à regionalização na tentativa da dessetorialização. Esse novo requisito exige a reflexão de novas concepções do desenvolvimento, como a sustentabilidade ambiental do crescimento, o ordenamento territorial e a melhoria efetiva das condições de vida da população.

A necessidade de aproximação destes dois componentes vem resultando em políticas que procuram redesenhar a relação entre desenvolvimento econômico, sustentabilidade ambiental e os contextos locais e regionais, e conformando organizações intermediárias, entre a escala municipal e estadual e entre a escala estadual e nacional, com a atribuição de corporificar a construção de planos e projetos conjuntos ao alcance da participação real dos grupos sociais neles interessados.

Na esfera estadual e intermunicipal, experiências de grande valia estão tomando corpo, por exemplo, no âmbito da formação de consórcios para o desenvolvimento regional e na formação e atuação dos comitês de bacia hidrográfica. Ao mesmo tempo, na escala municipal, alguns instrumentos de planejamento e gestão têm buscado extrapolar as fronteiras intraurbanas, ao incorporarem o território rural e considerarem a articulação regional e ambiental. Há, portanto, um conjunto de condições que vêm repensando a questão regional no sentido de favorecer um diálogo e uma maior articulação entre as escalas de planejamento e que podem contribuir para a gestão territorial integrada.

Embora tenha havido avanços neste sentido, ainda persistem múltiplos embates e limites que impedem um movimento em direção à integração entre escalas territoriais, entre instrumentos de planejamento, atores e instituições. Na escala nacional, permanece o quadro político-administrativo de setorialização das políticas públicas e uma conjuntura econômica que acentua a exclusão social. Isto se verifica, por exemplo, nas múltiplas propostas de políticas de desenvolvimento regional como os Territórios da Cidadania/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), as Regiões Integradas para o Desenvolvimento Econômico (Ride) e as políticas de desenvolvimento regional para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A multiplicidade das políticas e sua falta de integração, associadas ao arranjo político-territorial do poder nacional acarretaram demandas conflitivas e a aparente fragmentação do território, dificultando a integração do desenvolvimento e um efetivo ordenamento territorial de cunho ambiental.

As dinâmicas demográficas, urbanas e rurais, agrícolas, industriais e as dinâmicas de fluxos e redes têm efeitos múltiplos e cruzados sobre o território, e são consideradas – ou deveriam sê-lo – pelo ordenamento territorial (Théry e Mello, 2009, p.263). As questões que derivam desses cruzamentos são, sem dúvida, as de sua compatibilidade e dos conflitos que podem ser produzidos entre elas.

Em que pese a Constituição de 1988 ter contemplado a importância do ordenamento territorial em suas disposições, o Brasil ainda não dispõe de um sistema nacional integrado que possibilite uma ação coordenada dos diferentes níveis de governo no território. Isto não quer dizer que não tenha havido no país políticas de ordenamento do território: elas existem, na escala do governo federal, dos Estados e municípios, ou mesmo na escala de bacias hidrográficas, das regiões metropolitanas e das associações de municípios. E foram essas múltiplas políticas, seguidas de efeitos reais, que vêm transformando o território, entrando muitas vezes em situações de conflito (Théry e Mello, 2009, p.263).

Este artigo objetiva, portanto, compreender e trazer à luz elementos que permeiam novas reflexões sobre o papel da questão regional no Brasil, envolvendo a criação de iniciativas de desenvolvimento regional, as tentativas de construção de uma política de ordenamento territorial, as implicações e possíveis interlocuções entre escalas, instrumentos e instâncias de gestão regional, as nuances, as disputas e os desafios desse campo de estudo em reconstrução.

AS TENTATIVAS DE CONSTRUÇÃO DE UMA LÓGICA TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

O conceito de Ordenamento do Território, ainda considerado um conceito em construção, emerge na França pós-revolução (*aménagement du territoire*), quando surge a necessidade de subdividir o território para fins de administração. Esta subdivisão foi feita compatibilizando as divisões naturais do território – no caso as bacias hidrográficas – com as características de ordem administrativa e econômica – como a produção agrícola, mineração – de maneira a facilitar o levantamento do território (Santa Inez, 2004). Para Lencioni (1999), a modernidade, fundada na indústria e no urbano, dissolvia os lugares, fazendo necessárias a ordenação territorial e a regionalização como meios de afirmação da identidade nacional.

No contexto europeu no pós-segunda guerra, este conceito retorna à pauta política. Segundo a *Charte de l'Aménagement* (1953), o ordenamento do território na França, assim como o *regional planning* norte-americano tinham como objetivo “criar condições, através do planejamento, para a valorização, aproveitamento e desenvolvimento do território, por meio da organização racional do espaço e da implantação de equipamentos apropriados, visando a melhoria das condições de vida das populações”. A *Charte de l'Aménagement*, que propõe o “equilíbrio entre as unidades territoriais” através de medidas de ordenação do território que coordenariam o rural e o urbano, exigindo “um exame da dependência recíproca da agricultura e da indústria e uma distribuição judiciosa do emprego do habitat e do equipamento coletivo entre zonas rurais, urbanas e mistas e entre zonas agrícolas e industriais”. O documento não aponta uma posição rígida em relação à definição das unidades regionais dos “planos de ordenação”, defendendo sua “flexibilidade no espaço e no tempo”, e que poderiam ser “uma bacia hidrográfica ou um vasto território polarizado por produções dominantes que é preciso coordenar” (*Charte de l'aménagement*, 1953, p.5).

Desde os anos 1930, com o início da Era Vargas, estiveram presentes na agenda federal políticas de ocupação e de modernização do território. Nesta década o governo federal passou a intervir diretamente em vários setores da organização do país, regulando e direcionando o crescimento nacional. Criou-se uma estrutura de autarquias e conselhos nacionais para o controle de setores específicos (como nos casos dos Conselhos Nacionais de Estatística e de Geografia) ou de produtos considerados estratégicos economicamente (café, açúcar, sal, mate, pesca e petróleo) (Ianni, 1977). Foram também promulgadas leis e criadas instituições voltadas à proteção dos recursos naturais e paisagísticos e ao controle de seu aproveitamento econômico. Entre estas ações destacaram-se a elaboração do Código de Águas, o Código Florestal e o Código de Minas, a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN, atual IPHAN), e a criação de parques nacionais, como o Parque Nacional de Itatiaia e os Parques do Iguaçu e da Serra dos

Órgãos, áreas que estavam no foco das atenções para a exploração recursos minerais e de energia hidráulica.

As políticas de desenvolvimento, nesse contexto histórico, associadas aos processos de regionalismo e territorialismo da ocupação nacional, caracterizaram os padrões de organização do espaço brasileiro na conformação da estrutura territorial, na fixação de valor ao solo, na forma de relacionamento entre lugares e, sobretudo, nos modos de apropriação e conservação da natureza e de uso dos recursos naturais.

Essas políticas regionais apresentaram, portanto, pelo menos, dois grandes objetivos: a diminuição das desigualdades regionais (econômicas e sociais) e a promoção da ocupação do território nacional. Mas foi nos anos 1940, precisamente após o término da 2ª guerra mundial, que o ordenamento territorial e a questão regional ganharam espaço nos debates e nas políticas de desenvolvimento na medida em que a política federal se voltou para criação de instituições ligadas ao desenvolvimento das chamadas “regiões-problema”, ou seja, áreas até então não aproveitadas economicamente, que apresentavam graves conflitos em termos sociais e políticos, ou mesmo áreas praticamente despovoadas que possuíam riquezas naturais. A Constituição de 1946, de caráter descentralizante, estabeleceu, pela primeira vez, a necessidade da destinação de recursos para a criação de órgãos de planejamento do desenvolvimento para as “regiões-problema” – Amazônia, Vale do São Francisco e Polígono das Secas no Nordeste (Chiquito, 2012).

A partir desta década as políticas de desenvolvimento regional tiveram uma grande vinculação com as iniciativas de ordenamento territorial no Brasil. Diversas foram as propostas de regionalização e de ordenamento do território nacional, de instituições de planejamento regional e de concepções de desenvolvimento que partiram de múltiplos campos profissionais, brasileiros e estrangeiros.

Sobre a questão do desenvolvimento e do ordenamento territorial e a integração entre escalas e temas, é importante retomar experiências que forneceram importantes subsídios para se pensar uma política de ordenamento territorial. Um estudo que merece ser destacado foi elaborado pela SAGMACS, em 1954, que compreendeu a unidade regional a partir de duas escalas: uma como um nível intermediário de planejamento entre Estado e Nação e outra entre Estado e Municípios, considerando a dimensão territorial do Brasil (SAGMACS, 1954). No que diz respeito ao ordenamento territorial de regiões intermediárias entre Estados e Nação, o estudo sugere a criação das “unidades racionais de organização e aproveitamento”, consideradas unidades de planejamento e gerenciamento do território constituídas com base nas bacias hidrográficas. Com base nesse estudo, o território nacional ficou dividido entre três grandes unidades racionais de organização e aproveitamento – a Bacia Amazônica, a Bacia do rio São Francisco e a Bacia Paraná-Uruguaí.

No que se refere à regionalização do estado de São Paulo, o estudo utilizou como critério, para delimitação da unidade regional, a área de influência dos municípios do interior e a divisão política do território associada à rede hidrográfica. Para isso, propôs a criação de 11 “regiões de aproveitamento territorial”, cada uma delas identificada por sua cidade-sede. Cada região deveria ser concebida como uma unidade econômica e política autônoma, com orçamento próprio e administrando os serviços públicos comuns intermunicipais (SAGMACS, 1954).

Também a partir dessa lógica de construção de uma política de desenvolvimento baseada nas estratégias de ordenamento territorial e desenvolvimento regional, foram criadas pelo governo federal três Macroagências Regionais para as regiões-problema – a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), em 1948, a Comissão do Plano de Valorização Eco-

nômica da Amazônia (CPVEA), em 1951, e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, – e por iniciativa descentralizada de sete estados da federação, a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai (CIBPU).

Mas se até os anos 1950 os esforços de compreender o território e o desenvolvimento regional de maneira integrada lograram êxito no sentido de construção de uma política de ordenamento territorial e desenvolvimento regional, a partir do final dos anos 1950 e início dos anos 1960 esta lógica foi sendo abandonada, em nome do desenvolvimento econômico via polos de crescimento, com predominância da visão macroeconômica, tendo a cidade como lócus do desenvolvimento. O *I Seminário Nacional sobre Pólos de Desenvolvimento*, realizado de 18 a 22 de setembro de 1966, foi importante lócus para a discussão da aplicação da teoria dos polos de crescimento no contexto do subdesenvolvimento.

Configurou-se, neste sentido, um deslocamento na visão de planejamento que passa de uma abordagem integradora do rural e do urbano em nome do território, para a região polarizada, formada por centros urbanos que poderiam exercer influência no desenvolvimento de novas centralidades, com grande ênfase na macroeconomia. A difusão desta concepção no Brasil, associada ao intenso processo de urbanização da população, ao progressivo agigantamento metropolitano e à intensificação da industrialização pesada contribuiu para este deslocamento (Chiquito, 2012).

Dentro dessa lógica do desenvolvimento regional, Coutinho (2003, p.38) analisa que o Brasil experimentou três grandes ciclos de desenvolvimento: o período Juscelino Kubitschek (1955-1960), o “milagre econômico” sob Delfim Netto (1967-1973), e o governo Geisel (1974-1978). Esses ciclos foram articulados pelo Estado, por meio de blocos de investimento público em infraestruturas. Os blocos de investimento público e a capacidade de articulá-los à entrada de investimentos estrangeiros via negociação de pacotes de projetos com grandes empresas transnacionais levaram à montagem de grandes cadeias industriais. Os Planos Regionais, inseridos nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), da década de 1970, foram iniciativas de destaque desse período.

Para Coutinho (2003), tais mecanismos de governança do desenvolvimento permitiam o exercício de uma política regional, com uma face *explícita* e outra *implícita*. Na visão do autor, a face *explícita* da política regional caracterizava-se a partir das Macroagências Regionais, deixando ao mercado as soluções para o Sudeste e o Sul. Embora haja essa constatação, as regiões Sul e Sudeste também desenvolveram experiências de planejamento regional.

A fase *implícita* encontrava-se embutida nas grandes iniciativas da área econômica do governo a partir de uma política regional que estava por trás dos pacotes de investimento induzidos pelo governo em cada momento. Exemplos dessas políticas foram: a criação do Polo Petroquímico em Camaçari, o Complexo Carajás, o programa nuclear, a expansão do setor de celulose no Sul da Bahia, etc. Enfim, a gestão de uma série de investimentos baseados em arranjos de políticas setoriais e industriais pelo setor público era objeto de decisão política locacional com fortes impactos urbanos e regionais. Para Coutinho (2003), essa política regional *não explícita*, que sempre foi praticada, foi tão ou mais relevante para entender a dinâmica regional brasileira do que a política formal das Agências Regionais.

Devido à crise do planejamento, no contexto da grande crise econômica dos anos de 1980, houve uma redução da capacidade do Estado, que pulverizou as políticas públicas em programas setoriais não articulados. Segundo Moraes (1999, p.47) houve um processo de *balconização* das políticas públicas, no qual a visão integrada de território se perdeu. As fronteiras virtuais tornaram-se mais atrativas do que os investimentos materiais, tendo no

mercado, na globalização e no neoliberalismo suas principais diretrizes. A questão não era mais o modelo ou a ideia de desenvolvimento, mas seu eclipse.

A RETOMADA DE UMA POLÍTICA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

No auge da luta pela redemocratização do país, o tema Ordenamento Territorial retornou à pauta brasileira por circunstância da Constituição de 1988, inspirada nos “*Planos de Ordenação do Território*”, à semelhança de experiências realizadas no continente europeu.

A Carta Europeia de Ordenação do Território (CEOT/CEMAT, 1983, p.9), define o termo como:

a expressão espacial da harmonização de políticas econômica, social, cultural e ambiental, micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política pública concebidas com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço, segundo uma diretriz.

Desse modo, ao ressaltar em seu artigo 21, inciso IX, que “compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, a Constituição Brasileira de 1988 colocou o ordenamento territorial como um instrumento de planejamento, elemento de organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do Estado.

Em que pese o reconhecimento da importância do ordenamento do território pela lei maior do país, este não foi seguido por uma mobilização para a construção de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. Na segunda metade dos anos de 1990 assistiu-se a uma reabilitação do planejamento, embora os textos constitucionais se limitassem a aspectos orçamentários, deixando os principais instrumentos de planejamento, como os planos nacionais, regionais e de ordenamento do território sem menção de prazos, de critérios e dos responsáveis pela sua realização (Théry, 2009, p.284).

A despeito disso, Miragaya e Signori (2011, p.142) analisam que a inexistência de uma Política de Ordenamento do Território no país não significou a inexistência de instrumentos que pudessem colaborar para isso. Esses autores apresentam um rol exemplificativo de sistemas, políticas, planos e programas identificados como de destacado impacto no território e que podem ser considerados como instrumentos de ordenamento territorial, dentre os quais se destacam: Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Sistema Nacional de Recursos Hídricos, Sistemas Municipais de Planejamento; Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Política Nacional de Meio Ambiente, Política de Desenvolvimento Rural Sustentável, Política Nacional de Recursos Hídricos, Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, Política de Defesa Nacional; Planos Diretores Municipais (e seus instrumentos de gestão territorial urbana), Planos de Bacias Hidrográficas, Planos de Desenvolvimento Territorial Sustentável, além dos Planos macrorregionais e sub-regionais e dos programas e fundos com rebatimento territorial.

A eficácia do funcionamento desses planos foi comprometida, entretanto, pela falta de articulações entre eles. A ausência de uma política nacional que permitisse a articulação entre esses instrumentos demonstrou-se evidente, juntamente com a necessidade da criação de um Sistema Nacional de Ordenamento do Território que se mostrasse capaz de

dirimir conflitos de interesse e imprimir uma trajetória convergente para a gestão adequada do território (Miragaya e Signori, 2011, p. 139).

Em 1990 foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e, a ela subordinada, a Diretoria de Ordenação Territorial (DOT), que tinha como atribuições cumprir aquele preceito constitucional. A estratégia básica da DOT, contudo, limitou-se a elaboração de Zoneamentos Ecológico-Econômicos (ZEE), nos planos nacional, regional e estadual, que se constituem em um dos principais instrumentos de ordenamento do território. Em 1999 a SAE foi extinta e as suas atribuições referentes ao ZEE transferidas para o Ministério do Meio Ambiente.

Decorridos mais de 15 anos da promulgação da Constituição Federal, o ano de 2003 marcou a retomada de uma lógica territorial para o desenvolvimento do país.

No bojo desse momento histórico, estava a criação da Lei Federal 10.683/2003 que conferiu a responsabilidade sobre o Ordenamento Territorial ao Ministério da Integração Nacional (MI), com a responsabilidade de iniciar um processo de elaboração de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT).

Nesse mesmo ano, importantes iniciativas foram realizadas para embasar as reflexões sobre o tema, como a realização da oficina “*Bases para uma Proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT*” (MI, 2005), que reuniu as ideias de especialistas brasileiros renomados em desenvolvimento regional, urbano e ambiental, a fim de aprofundar a discussão sobre o conceito “ordenamento territorial”. O objetivo seria tornar esse conceito operacional rumo à construção de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial e que propiciasse um conjunto articulado de ações direcionadas para a promoção do desenvolvimento sustentável.

A síntese dessa oficina, feita por Becker (2005), procurou ressaltar alguns pontos convergentes, dentre os quais se destacaram:

- *O conceito de território não é unívoco.* O território no Brasil não é mais transformado apenas sob a égide do Estado. É patente a importância adquirida por novos atores da sociedade civil organizada, e que *novas institucionalidades e territorialidades* não estão vinculadas à malha administrativa oficial dos municípios e estados. É o caso de projetos comunitários alternativos de certa extensão, das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES), dos territórios definidos pela logística como os Arranjos Produtivos Locais (APL), dos Comitês de Bacia Hidrográfica e dos consórcios de municípios.
- *O território é o espaço da prática e implica a apropriação de uma parcela de espaço.* Como qualquer prática social implica a noção de limite e manifesta uma intenção de poder, inclusive, sobre os movimentos. É também um produto usado, vivido e utilizado como meio para a prática social.
- *Existem três equívocos comuns que precisariam ser esclarecidos.* Primeiro, o ordenamento se diferencia do “*uso do solo*”, já que se trata de proposições de escalas distintas, relacionadas a diferentes competências legislativas e executivas. Segundo, o ordenamento não equivale ao planejamento regional *stricto sensu*, política macroeconômica destinada à indução de fluxos ou à correção de desigualdades espaciais. Terceiro, o ordenamento não se reduz ao zoneamento em suas várias modalidades, mas este é o seu mais difundido instrumento.
- *O ordenamento territorial diz respeito a uma visão macro do espaço*, enfocando grandes conjuntos espaciais e espaços de interesses estratégicos ou usos especiais. Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, em uma visão de contiguidade que se sobrepõe a qualquer manifestação pontual do ter-

ritório. Enfim, ele visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades de modo a alcançar sua meta, que é a compatibilização de políticas públicas em seus rebatimentos no espaço, evitando-se conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso de lugares e dos recursos (Becker, 2005, p.75).

Nesse sentido, ordenar o território seria pensar e atuar no conjunto de forças que modelam o desenvolvimento do país a partir de um olhar da União e de uma estratégia que visasse coordenar as políticas setoriais. Implicaria, portanto, a capacidade de pensar e agir em três frentes: nas escalas de sub-regiões e dos lugares, no ordenamento das redes ou no controle e coordenação onde é escassa a presença do Estado, e no estabelecimento de conexões entre os focos dinâmicos da economia e áreas marginalizadas desse processo. Somam-se ainda a ação sobre as regiões metropolitanas e os aglomerados urbanos em geral – os principais vetores de especialização e de diferenciação do território –, por isso as forças de mais difícil controle e coordenação.

Com base nessas reflexões, os objetivos de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial conduziram para aumentar o nível de representatividade dos espaços políticos, fomentar o comprometimento público com as iniciativas das múltiplas identidades culturais locais, atuar num “*des-re-ordenamento*” que integrasse múltiplas escalas, envolvendo, no caso brasileiro, pelo menos quatro escalas básicas: o município, a mesoregião, os estados da federação e a macrorregião (Becker, 2005, p.76). A operacionalização de estratégias concertadas de ocupação e de uso do espaço deveria ser realizada pela implementação de políticas públicas federais, pelo estímulo e indução de políticas estaduais e municipais e pelo convencimento e legitimação da sociedade. Isso exigiria, portanto, a redefinição de regiões, de novas territorialidades e institucionalidades.

Além da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), outra também deveria ser pensada: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). As duas políticas convergiriam no que se refere à questão da desigualdade social. No caso da PNDR, a prioridade seria atribuída a áreas com menor renda e sem dinamismo econômico. No caso da PNOT, a maior identificação seria com a proposição mais radical, que priorizaria o combate à exclusão social e à redistribuição da riqueza. A PNOT é mais abrangente. Além de atentar para a desigualdade social, deve-se assegurar o crescimento econômico e a competitividade, além de administrarem-se conflitos no uso e na apropriação do território. Em outras palavras, na escala da União, a PNDR é um instrumento da PNOT que, por sua vez, deverá também atuar na escala intrarregional.

Em 2007, o Governo Federal instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a atribuição de elaborar a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). O GTI, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e tendo o Ministério da Integração Nacional como secretaria executiva, era integrado ainda pelo Ministério da Defesa, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Cidades e Ministério de Minas e Energia. Em dezembro do mesmo ano, o GTI concluiu a elaboração da minuta do Projeto de Lei que institui a PNOT, que foi encaminhada à Casa Civil da Presidência da República para apreciação e posterior encaminhamento ao Congresso Nacional, o que ainda não ocorreu. No atual Programa de Metas para 2012-2015 do Ministério da Integração, a perspectiva de criação da PNOT aparece ocultada pelas políticas regionais de redução das desigualdades sociais.

O retardamento da ação governamental no que se refere ao envio do projeto de lei ao Congresso Nacional esteve em flagrante descompasso com a conjuntura internacional

no que diz respeito às diversas experiências avançadas de ordenamento territorial. Além disso, embora tenha ocorrido a elaboração desse projeto de lei, nenhum debate nacional foi instaurado sobre a proposta da PNOT.

Com efeito, em que pese a Constituição de 1988 ter contemplado o ordenamento territorial em suas disposições, e o Ministério da Integração ter elaborado um Projeto de Lei que propôs a Política Nacional de Ordenamento Territorial, o Brasil ainda não dispõe de um sistema nacional integrado com capacidade de hierarquizar e possibilitar uma ação coordenada dos diferentes níveis de governo nos territórios. Pelo contrário, em seu lugar, há uma grande diversidade de planos, projetos, leis e instrumentos isolados de intervenção, adotados pela União, pelos Estados ou Municípios, frequentemente elaborados de forma conflitante e sem diálogos ou interlocuções.

Ao contrário da estagnação para a criação da PNOT, uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi aprovada em 2007, apontando como objetivo principal a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso às oportunidades de desenvolvimento, além de orientar os programas e ações federais no território nacional. Nesse sentido, as políticas regionais apresentaram, pelo menos, dois grandes objetivos: a diminuição das desigualdades regionais (econômicas e sociais) e a promoção da ocupação do território nacional.

Dentro da lógica de novas regionalidades, foram criados os *Territórios da Cidadania*, política pública lançada em 2008, baseada na experiência dos *Territórios Rurais Sustentáveis*, do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Essa política atuou em 120 microrregiões, basicamente rurais, envolvendo cerca de 1.800 municípios, com maior incidência no Norte e no Nordeste. O principal objetivo foi promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, integrando ações entre Governo Federal, estados e municípios.

Para Senra (2011), no que se refere às novas políticas de desenvolvimento regional, as marcas mais significativas foram: a) a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e as mesorregiões diferenciadas; b) a multiplicidade e a sobreposição de instituições públicas que se dedicaram ao desenvolvimento regional, territorial ou local; c) a política dos *Territórios da Cidadania*; d) a elaboração de planos de desenvolvimento, para diferentes escalas territoriais. Nesse período, também foram adotadas políticas sociais que tiveram impacto expressivo, do ponto de vista territorial, principalmente os programas de transferência de renda, como o *Bolsa Família*, e de infraestrutura social, como o *Luz Para Todos*, que beneficiaram fortemente o Norte e o Nordeste.

Outra política regional revalorizada neste período foi o fortalecimento dos Consórcios Intermunicipais, considerada uma das formas institucionalizadas de cooperação regional mais difundida no país.¹ Em 2005 foi promulgada a Lei 11.107/2005 que regulamentou o artigo 241 da Constituição Federal, dispondo sobre normas de contratação por meio de consórcios públicos no âmbito da União, Estados e Municípios, e em 2007 foi aprovado o Decreto 6.017/2007, que estabeleceu normas para a execução da Lei 11.107/2005.

Um exemplo relevante nesse sentido foi o fortalecimento do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, formado em 1990 e constituído por oito municípios paulistas e abrangendo cerca de 2,5 milhões de habitantes. Sua importância reside no fato de ser uma entidade que trabalha com uma perspectiva de planejamento e gestão regional estratégica a partir de uma agenda de prioridades, que tem em vista a articulação de ações

¹ A articulação horizontal entre municípios foi institucionalizada por legislação federal, através da Emenda Constitucional 19/1998, relativa à instituição de Consórcios e Convênios de Cooperação entre os Entes Federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos (Farah, 2003, p.87).

integradas dentro de eixos como: infraestrutura, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano e gestão ambiental, saúde, educação, cultura e esportes, assistência, inclusão social e direitos humanos e segurança pública. A fundamentação deste Consórcio apresentou como elemento estruturante a questão ambiental, principalmente a gestão dos recursos hídricos e a gestão da água que, posteriormente, foram sendo integradas com os demais eixos.

A DIMENSÃO AMBIENTAL COMO ELEMENTO DE INTEGRAÇÃO TERRITORIAL

A variável ambiental, entendida como recursos naturais, patrimônio natural e cultural, conhecimento e práticas sociais começou a ser incluída no discurso e na definição das políticas públicas, a partir dos anos 1980, tendo um destaque expressivo na constituição de novas institucionalidades de caráter regional. A partir disso, novos recortes regionais começaram a ser criados como, por exemplo, as Unidades de Conservação (UCs) e as Bacias Hidrográficas.

A preocupação pela definição de novas áreas protegidas, parques e reservas acarretou na criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) que, de fato, contribuiu para o ordenamento territorial e indicou diferentes recortes regionais a partir dos diferentes tipos de unidades de conservação existentes, além de apontar novas instituições e agentes responsáveis por sua gestão.

No ano de 2007 foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) visando fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação federais. Programas foram criados no sentido de contribuir para o crescimento das superfícies consagradas e para a formação de corredores ecológicos, sobretudo na região Amazônica e central do país.

O funcionamento desse sistema é bastante diversificado e complexo, tendo em vista a grande extensão territorial brasileira e os inúmeros conflitos ligados ao uso e ocupação do solo dessas unidades e de seu entorno e aos planos de desenvolvimento econômico.

A gestão das águas também evidenciou a necessidade de ações regionais conjuntas (Farah, 2003), uma vez que os problemas relacionados a este recurso natural ultrapassam qualquer fronteira das divisões político-administrativas.

A preservação de recursos hídricos por meio da atuação consorciada tornou-se política federal, com a implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997) e a criação do seu respectivo Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGRH). Tendo a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e de gerenciamento, esse sistema reconheceu e consolidou, como instâncias regionais de gestão, os Comitês de Bacia Hidrográfica e suas respectivas Agências de Água.

As experiências de formação dos Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado de São Paulo são precursoras nesse sentido. As reflexões de planejamento regional por bacias hidrográficas no Estado de São Paulo tiveram seus primeiros indícios na década de 1940, embora a organização efetiva de um Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos tenha mesmo se consolidado na década de 1980. Em 1989, a Constituição Paulista previu a elaboração de um Sistema de Recursos Hídricos orientado pelos princípios da gestão integrada, descentralizada e participativa; e em 1991, foi aprovada a Lei 7.663/1991, que

estabeleceu a Política Estadual e o Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Hídricos. Esse sistema estaria ancorado em três instâncias interdependentes: i) órgãos colegiados de gestão central (Conselho Estadual) e regional (Comitês de Bacia Hidrográfica), integrados por representantes de entidades do governo do Estado, dos Municípios e da sociedade civil; ii) Plano Estadual de Recursos Hídricos, elaborado a partir dos Planos de Bacias Hidrográficas e iii) Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Fehidro).

Para a criação desse Sistema, o território paulista foi dividido em 22 Unidades de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (UGRHIs), que significaram as bases físico-territoriais para a formação dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

A despeito do Estado de São Paulo ser considerado, em âmbito nacional, um protagonista na criação de um Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Hídricos e na implantação de seus instrumentos, suas conquistas surgiram diante de fortes pressões sociais e políticas que assistiam ao crescimento da degradação dos rios paulistas, sobretudo em áreas urbanas densamente povoadas, assim como pelas fortes pressões sobre os usos da água por parte de diversos setores.

Em nível nacional, a criação em diversos Estados dos Comitês de Bacia Hidrográfica possibilitou a abertura de espaços institucionais, na perspectiva da integração regional de órgãos e entidades governamentais e não governamentais que, antes, atuavam de forma isolada, e também o surgimento de novos agentes sociais participando do processo de decisões e influenciando na busca de soluções mais adequadas para os problemas regionais e locais. O controle social nas bacias hidrográficas representou, assim, uma *nova abordagem de gestão* ainda pouco explorada, podendo ser capaz de impulsionar a interação com os demais processos de uso e ocupação do solo destes territórios.

Com a aplicabilidade dos princípios e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, Almeida e Pereira (2009, p.99) argumentam que houve a possibilidade de *surgimento de novas territorialidades*, onde a água se inscreveu como elemento de união de multiterritorialidades e diante da condição de acesso que foi dada a grupos e pessoas de influírem decisivamente através dos Comitês de Bacia, considerados os fóruns deliberativos da Gestão da Água. Os Comitês de Bacia Hidrográfica têm, nesse sentido, importância central na contribuição do ordenamento territorial, em virtude da sua potencial participação. O recorte regional por bacias hidrográficas constituiu-se em um campo fértil para o surgimento de um modelo de governança, que não deve substituir o papel do Estado, mas sim pode torná-lo mais democrático com a participação daqueles que também produzem e incidem no espaço.

O planejamento regional por bacias hidrográficas apresenta um potencial no que concerne aos aspectos da integração dos sistemas naturais e antrópicos visando o aumento da sustentabilidade de uma região, a partir do adequado uso e ocupação do território, tendo em vista as condições socioambientais. Contudo, ainda que tenha a possibilidade de nortear os usos da água na bacia hidrográfica e adequá-los para uma gestão territorial mais integrada, este planejamento, em sua prática cotidiana, ainda não reconhece os conflitos de uso da terra e de organização territorial como uma vulnerabilidade que precisa ser enfrentada. São inúmeras as ações propostas ligadas à conservação da água e poucas as associadas ao uso e ocupação do solo (Peres, 2012). Não faz parte daqueles que atuam no gerenciamento dos recursos hídricos pensar a gestão da água a partir da gestão da terra.

Porto-Gonçalves (2001) defende que a água tem que ser pensada enquanto território, isto é, enquanto inscrição da sociedade na natureza com todas as suas contradições implicadas no processo de sua apropriação pela sociedade por meio das relações sociais e de poder.

Como resultado da ocupação e apropriação do território pelas diversas sociedades ao longo do tempo, a natureza tem sofrido profundas transformações. Ela vem sendo modelada, destruída, reproduzida com base no desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção de cada momento do desenvolvimento histórico e em cada organização social. A complexidade dos processos físicos merece ser adequadamente considerada, da mesma forma que as relações sociais e as desigualdades que dela emergem. As interações entre estruturas físicas e sociais e as relações desiguais de poder influenciam o uso e acesso aos recursos naturais e fazem da noção de território categoria fundamental na discussão da questão ambiental (Cunha e Coelho, 2003).

LIMITES E POSSIBILIDADES VISANDO O ORDENAMENTO E A ARTICULAÇÃO TERRITORIAL

Os conceitos de território e ordenamento territorial vêm sendo rediscutidos e revalorizados em diversos campos do conhecimento. Teóricos de áreas como Geografia, Sociologia e Urbanismo (Santos, 2000; Dias e Santos, 2003; Penha, 2005; Cidade et al., 2008), trazem à discussão as transformações e mudanças sofridas pelos territórios e a ampliação deste conceito atualmente.

Pensar as transformações do território significa, portanto, compreender o que elas acarretam nas suas diferentes escalas e nas mais diversas temáticas às quais estão relacionadas, como: o meio urbano, o meio rural, as áreas ambientalmente protegidas, todos eles, também sendo modificados na medida em que os territórios vão sendo apropriados, sobrepostos e interligados. Saber que territórios são esses e que mecanismos causaram as suas formações constituem os primeiros passos para desvendar a compreensão dessas mudanças e as possíveis relações entre a diversidade das escalas espaciais de planejamento e gestão. Além disso, a compreensão do termo território e as suas relações com o conceito de região precisam andar juntos e são indissociáveis (Haesbaert, 2005).

Além da reflexão e da rediscussão desses termos, a articulação entre políticas de diversos recortes territoriais parece ser um dos principais desafios atuais da gestão pública no Brasil, pois elas têm impactos diferenciados quanto aos indivíduos, categoriais sociais, comunidades e contextos regionais. Nesse sentido, a “*abordagem territorial*” do desenvolvimento é um conceito que emerge da forma integral de leitura e interpretação de uma realidade, das interações entre os diversos aspectos que caracterizam um sistema social construído em certa base natural que, modificada, também caracteriza e delimita um território. Essa abordagem ou enfoque territorial tenta compatibilizar ideias, princípios e valores na promoção do desenvolvimento, segundo preceitos da sustentabilidade e de participação social. É uma visão essencialmente integradora e não setorializada (Guimarães, 2011; Veiga, 2006).

Há necessidade, portanto, de se avançar no sentido da formulação de um marco legal que possa integrar as diversas normas que regulam as diferentes formas de uso, ocupação e proteção do solo urbano e rural, na medida em que os distintos diplomas legais e atos normativos em vigor não possuem conectividade (Rückert, 2007, p.4). A retomada da formulação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) parece ser um caminho para a integração de políticas, instâncias e instrumentos de gestão. Esta política definiria a área de atuação dos planos nacional, regionais e locais, que poderiam

coincidir com os limites político-administrativos ou determinar outras unidades de gestão, como as ecorregiões, as bacias hidrográficas, entre outras. A coordenação da PNOT poderia ser feita com a existência de uma instância de articulação política federal, com a participação efetiva dos demais agentes, ou seja, a partir da criação de um Sistema de Gestão do Território, composto por órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, dos Estados, das regiões e dos municípios.

A escala de concepção da PNOT deve ser a do território nacional; suas ações, contudo, realizam-se em múltiplas escalas. Não há como não considerar as sub-regiões como uma escala de ação. Por isso a necessidade de atuar em diferentes escalas de planejamento.

Além de retornar a formulação da política, há uma necessidade também de repensar o papel de cada instrumento de planejamento territorial. O Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) pode ser um instrumento chave de ordenamento territorial, mas deve ser integrado a outros instrumentos. Dentre os instrumentos da Política Nacional de Ordenamento Territorial estariam os planos nacional, regionais e locais de ordenação do território, a serem elaborados pelas diferentes entidades estatais, no âmbito de suas respectivas competências. No caso específico dos planos locais, há que ser observada a efetiva competência dos municípios para promover o adequado ordenamento territorial do solo municipal, assim como compreender o papel dos planos diretores municipais nesse sistema. Outros instrumentos poderiam ser somados, como a avaliação de impactos, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos e o sistema de informações.

Contudo, não é apenas pela articulação dos instrumentos que se atinge uma gestão territorial integrada. Para que os planos efetivamente cumpram seus objetivos, deve-se pensar o conceito de planejamento como um processo dinâmico em que a constante percepção, interações e concretização das oportunidades e das suas materializações, através de negociações político-institucionais e gestão participativa, constituam importantes estratégias de implementação, acompanhamento, monitoramento e revisão. Os planos não resolvem por si só os problemas regionais ou locais. Dependem, fundamentalmente, da participação política da sociedade, tendo em vista a prática da cidadania e a construção de um pacto social (Peres, 2012). Deve-se, portanto pensar e concebê-los não como aqueles que vão resolver todos os conflitos, mas como uma legitimação democrática de novas práticas municipais e regionais.

Além disso, a compreensão da situação fundiária brasileira é uma das peças-chave para a formulação de uma política de ordenamento do território (Mello et al., 2006). O Estado, ao propor e definir um ordenamento para o seu território deve deter o conhecimento da propriedade da terra, essencial para o desenvolvimento de um país. A existência de um grande capital em terras públicas diferencia o Brasil de países que já não o possuem e que podem atuar apenas por meio de mecanismos indutores ou restritivos. A propriedade pública pode ser usada para liderar o ordenamento e reconduzir o modelo de desenvolvimento do país (Rückert, 2007, p.4).

O papel das instituições regionais e seu gerenciamento, assim como as potencialidades regionais brasileiras também devem ser revistos. O país necessita de organizações intermediárias, para além dos limites municipais e aquém dos próprios Estados, que possam articular a construção de projetos conjuntos de âmbito regional. A criação de estruturas consorciadas, não apenas entre municípios próximos, mas também entre municípios de uma mesma bacia hidrográfica, pode significar um favorecimento para a gestão territorial integrada. Esta tarefa demanda um esforço de compartilhamento institucional voltado

Renata Bovo Peres é arquiteta e urbanista; Doutora em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. É Professora Adjunta do Departamento de Ciências Ambientais – UFSCar. E-mail: renataperes@ufscar.br

Elisângela de Almeida Chiquito é arquiteta e urbanista; Doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo – IAU-USP. É pesquisadora FAPESP de Pós-doutorado – IAU-USP. E-mail: lis@sc.usp.br

Artigo recebido em outubro de 2012 e aprovado para publicação em março de 2013.

para a integração das ações e políticas públicas territoriais, bem como articulação com a sociedade civil, congregando seus interesses em torno de um pacto para a gestão do território. Essas instituições, no entanto, não podem substituir o papel e a atual ausência do Estado, responsável pela gestão ambiental pública. O Estado não pode ser encarado, como “mais um membro” integrante nesses espaços decisórios.

Ainda há um percurso a ser percorrido para o estreitamento dos possíveis diálogos e articulações entre escalas, instâncias e instrumentos regionais e territoriais. A questão da retomada e da possibilidade de articulação das políticas de Ordenamento Territorial no país ainda é uma temática desconhecida e apresenta-se, atualmente, ocultada pelos planos de desenvolvimento econômico. Não há um debate nacional instaurado que fomente discussões em nível acadêmico, técnico e em âmbito mais ampliado com a sociedade. Esse quadro brasileiro mostra-se desconectado com os principais debates das políticas territoriais contemporâneas no cenário internacional. Para uma tentativa de reversão desse processo, um dos principais desafios se situa, sobretudo, no campo político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, F. G.; PEREIRA, L. F. M. “O papel da distribuição e da gestão dos recursos hídricos no ordenamento territorial brasileiro”. In: ALMEIDA, F. G. de; SOARES, L. A. A. *Ordenamento Territorial: Coletânea de Textos com Diferentes Abordagens no Contexto Brasileiro*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p.86-113.
- BECKER, B. K. “Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial”. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). *Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília: MI, 2005. p.71-78.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. “O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.
- CEOT/CEMAT. “A Regional/Spatial Charter for Europe”. Estrasburgo: Conselho de França. 1983.
- CHIQUITO, E. A. “A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento”. (tese de doutorado) São Carlos: IAUUSP, 2012.
- CIDADE, L. C. F.; VARGAS, G. M.; JATOBÁ, S. U. S. “Regime de acumulação e configuração do território no Brasil”. *Cadernos Metrópole / Observatório das Metrópoles*, n.20. 2º semestre. São Paulo: EDUC, 2008.
- CHARTRE DE L'AMÉNAGEMENT. *Revista Economie et Humanisme*, nº 79, maio-junho de 1953, p. 79-88.
- COUTINHO, L. “O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação”. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. *Regiões e cidades, cidades nas regiões – o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora UNESP, ANPUR, 2003, p. 37- 55.
- CUNHA, L. H.; COELHO, M. C. N. “Política e Gestão Ambiental”. In: CUNHA, S. B.; GUERRA, A. J. T. (Org.). *A Questão Ambiental: Diferentes Abordagens*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p.43-79.
- DIAS, L. C.; SANTOS, G. A. “Região, Território e Meio Ambiente: uma história de definições e redefinições de escalas espaciais”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.5, n.2, novembro, p.45-56, 2003.
- ESPAÇO & DEBATES, São Paulo: NERU, n.4, ano I, 1981.

- FARAH, M. F. S. “Gestão pública local, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional”. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (Org). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003. p.81-94.
- GUIMARÃES, M. D. A. “Desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: uma estratégia inovadora para o desenvolvimento rural sustentável”. In: NASCIMENTO, P. P. et al. *Inovações em desenvolvimento territorial: novos desafios para a Embrapa*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica. 2011. p.27-62.
- HAESBAERT, R. “Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização”. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL (MI). *Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*, Brasília, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005. p.15-29.
- LENCIONI, S. *Região e Geografia*. São Paulo. EDUSP, 1999.
- MENDES, C. C. “O estado da política e do planejamento regional recente”. *Boletim Regional e Urbano IPEA*, Brasília, n.1, p. 67-72, dez. 2008.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). “Elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT”. Brasília: MI/SDR/UNB/IICA, 2006. 251 p.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). “Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial”. *Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*, Brasília, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005. 78 p.
- MIRAGAYA, J.; SIGNORI, L. “A importância da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) para o Desenvolvimento Sustentável Brasileiro”. In: FARIA, R.; SCHVARBERG, B. (Orgs). *Políticas urbanas e regionais no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011. p.137-167.
- MORAES, A. C. R. “Notas sobre formação territorial e políticas ambientais no Brasil”. *Território*, Rio de Janeiro, ano IV, nº 7, p. 43-50. Jul-dez. 1999.
- PENHA, E. A. “Território e territorialidade: Considerações histórico-conceituais”. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 59, n.1, jan/jun, 2005. p.7-24.
- PERES, R. B. “O planejamento regional e urbano e a questão ambiental: análise da relação entre o Plano de Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré e os Planos Diretores Municipais de Araraquara e São Carlos, SP”. (tese de doutorado) São Carlos: UFSCar, 2012.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. *Da Geografia às Geo-grafias: Um Mundo em Busca de Novas Territorialidades*. CLACSO, 2001.
- RÜCKERT, A. A. “A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil. Uma política territorial contemporânea em construção”. *Scripta Nova*, Barcelona, Vol. XI, n.245 (66), 2007.
- SANTA INEZ, J. R. M. “Planejamento territorial intermunicipal: uma proposta para sua instrumentalização”. *Revista Integração*, ano X, nº 36. p.17-25, jan-mar, 2004.
- SANTOS, M. *Território e Sociedade*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- SENRA, K. V. “Cinquenta anos de Políticas Públicas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil”. In: FARIA, R.; SCHVARBERG, B. (Orgs). *Políticas urbanas e regionais no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011. p.168-194.
- THÉRY, H.; MELLO, N. A. *Atlas do Brasil: Disparidades e Dinâmicas do Território*. 2ª ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. 312p.

VEIGA, J. E. "Territórios para um Desenvolvimento Sustentável". *Cienc. Cult.* vol.58 n.1 São Paulo Jan./Mar. 2006.

A B S T R A C T *Regional issue and debate on the territoriality of development strategies are resuming its place, accompanied by so-called 'new developmentalism' and the consolidation of environmental issues. This occurs around new attitudes aiming integration of regional policies, historically inherited or newly formed. Although there have been significant advances in the redefinition of planning scales, in the management tools and on regional institutions, obstacles remains toward their effective integration. Brazil has multiple territorialities and a set of policies, programs and projects aimed at the social and economic development that makes a political-administrative scenery characterized by sectorial public policies and fragmented and disjointed territories, that reinforce the social exclusion. The objectives of this paper are understanding the evolution of these policies and thinking about the current possibilities to build a Territorial Management Policy.*

K E Y W O R D S *Territorial management; public policies; planning; regional development; environmental issue.*