

POLÍTICAS RECENTES DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E PLANEJAMENTO REGIONAL EM PORTUGAL E NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS, SEMELHANÇAS E PARTICULARIDADES¹

Rogério Leandro Lima Silveira²
Margarida Pereira³

Resumo

O contexto de globalização econômica, de reestruturação produtiva e de integração dos mercados tem-se caracterizado pela especialização territorial e intensa mobilidade e seletividade espacial de fluxos diversos (capitais, mercadorias, informações e pessoas), levando ao agravamento das assimetrias regionais, ao aumento da fragmentação territorial, mas também ao reforço das (inter)dependências entre cidades e entre regiões nos territórios nacionais. Nesse quadro, de complexidade, instabilidade e aceleração dos processos socioespaciais e de desigual integração territorial, os Estados têm adotado distintos processos de constituição e implementação de suas políticas de ordenamento territorial e planejamento regional. Os objetivos desse artigo são: i) identificar as principais características, avanços e limitações das recentes políticas públicas de ordenamento territorial e de planejamento regional em Portugal e no Brasil; ii) proceder a uma análise comparada da construção e implementação dessas políticas públicas nos seus respectivos territórios, verificando suas principais semelhanças e particularidades. As recentes políticas públicas de ordenamento do território e de planejamento regional em ambos os países revelam a influência das características históricas e administrativas de cada Estado nacional, e dos condicionantes econômicos e políticos globais do período atual.

Palavras-chave: Ordenamento Territorial. Planeamento Regional. Políticas Públicas Territoriais. Portugal e Brasil.

RECENTS POLICIES OF SPATIAL PLANNING AND REGIONAL PLANNING IN PORTUGAL AND BRAZIL: CHARACTERISTICS, SIMILARITIES AND PARTICULARITIES

Abstract

The context of economic globalization, productive restructuring and integration of markets has been characterized by increasing present territorial specialization and intense mobility and spatial selectivity of various flows (capital, goods, information and people), leading to worsening of

Recebimento: 8/3/2018 • Aceite: 24/4/2018

¹ Algumas das ideias desenvolvidas nesse artigo foram comunicadas pelos autores no X Congresso da Geografia Portuguesa – Valores da Geografia, em setembro de 2015, em Lisboa-Portugal.

² Doutor em Geografia pela UFSC.. Pós-Doutorado em Geografia e Planeamento Regional pela Universidade Nova de Lisboa. Professor da Universidade Santa cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS. E-mail: rlls@unisc.br

³ Doutora em Geografia pela Universidade Nova de Lisboa. Professora do Departamento de Geografia e Planeamento Regional da Universidade Nova de Lisboa, Portugal. E-mail: ma.pereira@fcsh.unl.pt

regional asymmetries, the increasing territorial fragmentation, but also the strengthening of (inter) dependencies between cities and between regions in national territory. In this context of increasing complexity, instability and acceleration of socio-spatial processes and unequal territorial integration, states have presented different formation processes and implementation of their territorial planning policies and regional planning. The objectives of the article are: i) identifying key features, advances and limitations of recent public policies of territorial planning and regional planning in Portugal and Brazil; ii) undertaking a comparative analysis of the construction and implementation of these policies in their respective territories, checking their main similarities differences and particularities. Recent public policies for land use and regional planning in both countries show the influence of the historical and administrative characteristics of each national state, and economic conditions and global political current period.

Keywords: Territorial Planning. Regional Planning. Territorial Public Policy. Portugal and Brazil.

Introdução

No atual período de globalização econômica, o processo de desenvolvimento territorial tem se realizado num contexto de crescente complexidade e incerteza diante da reestruturação do processo produtivo e do consumo, e da aceleração e mudanças espaciais na circulação dos diferentes fluxos no espaço geográfico mundial.

A integração econômica e financeira dos mercados, viabilizada pela difusão do meio técnico-científico informacional, com destaque para as modernas redes técnicas de transporte e de comunicação, tem promovido simultaneamente um alargamento do contexto da produção, e um aprofundamento da especialização produtiva no espaço geográfico. Isso tem exigido níveis mais elevados de produtividade das empresas e melhores condições de competitividade dos países, das regiões e das cidades, engendrando o predomínio de usos corporativos e desiguais do território. (SANTOS, 2001).

Essa dinâmica de desenvolvimento territorial tem se caracterizado pelo agravamento das disparidades territoriais, aumento da fragmentação territorial, ampliação das dependências e pelo reforço das interdependências entre cidades e entre regiões (FERRÃO, 1998).

Nesse quadro, se faz indispensável analisar e compreender como os territórios, nesse novo e cambiante contexto, constroem suas políticas de ordenamento territorial e planejamento regional. Para tanto escolhemos abordar Portugal e Brasil, países com formações socioespaciais distintas, com estruturas administrativas diferentes, mas com históricas ligações, desde a colonização portuguesa do território brasileiro.

O artigo está constituído, além dessa introdução, por três tópicos. No primeiro, contextualiza-se brevemente o atual período de globalização econômica, reestruturação produtiva e de flexibilização dos mercados e seus reflexos no desenvolvimento territorial. Igualmente se aborda as repercussões de tais processos nas dinâmicas territoriais e os seus condicionamentos na reestruturação administrativa e funcional do Estado, e na construção e implementação das políticas públicas nacionais de ordenamento e de planejamento territorial.

Em um segundo tópico, destacam-se características gerais, principais avanços, limitações e perspectivas das políticas de ordenamento do território e de planejamento regional, implementados no período recente em Portugal e no Brasil.

Por fim, no terceiro tópico, busca-se identificar semelhanças e particularidades na constituição e implementação das respectivas políticas nos seus territórios nacionais.

Globalização econômica e território: condicionantes e desafios às políticas públicas de ordenamento territorial e planejamento regional

A globalização econômica tem se caracterizado, notadamente a partir da década de noventa do século passado, pelo desenvolvimento de intensas e rápidas transformações econômicas e tecnológicas na escala mundial, advindas com o novo regime de acumulação flexível de capital, com a reestruturação produtiva e com a crescente integração dos mercados financeiros. Mais

integrados e conectados ao mercado global os Estados nacionais têm, simultaneamente, experimentado, ainda que de modo desigual, novas oportunidades no comércio externo e de investimentos estrangeiros, mas também têm sofrido os impactos no território das recorrentes crises econômicas globais.

Com a ampliação e crescente complexidade da divisão territorial do trabalho e das diversas formas de circulação e mobilidade geográfica de capitais, mercadorias, informações e pessoas há uma maior diversificação e complexificação dos objetos e das ações, redefinindo, assim, a forma e o conteúdo do espaço geográfico, independente da escala (SANTOS, 2001 e HARVEY, 2010).

O processo de desenvolvimento econômico contemporâneo tem gerado novas e diversificadas repercussões nas dinâmicas territoriais. A integração dos mercados nacionais tem ocorrido principalmente através da expansão da economia dos serviços, sob o controle do capital financeiro e das ações hegemônicas das empresas multinacionais. Os níveis de competitividade e de concorrência entre empresas mas também entre cidades e regiões têm aumentado, através de projetos estruturantes de equipamento do território em relação à infraestrutura de transporte, de comunicação e logística, e de políticas econômicas que têm priorizado a desregulamentação, a liberalização e a privatização, como estratégias de ação no âmbito dos mercados nacionais.

Os reflexos no território são múltiplos. Em graus distintos, os territórios nacionais têm apresentado processos simultâneos de integração, seletividade e fragmentação espacial, advindos da lógica e racionalidade de funcionamento na escala global do mercado capitalista, induzindo crescentes assimetrias e desigualdades inter e intra regionais, na escala nacional dos seus territórios. (HARVEY, 2010).

Se referindo à União Europeia, TEWDWR-JONES (2013; p.76) destaca que o contínuo movimento de regionalização está criando e reforçando a competitividade entre, e algumas vezes, dentro das regiões. O poder econômico e político das empresas multinacionais é quem, em última instância, está definindo o enquadramento do investimento interno para os grandes empreendimentos de importância estratégica. Para ele: "The key question therefore is what role can planning really play in achieving more "balanced competitiveness" and in providing spatial certainty and cohesion across and between territories".

Ampliam-se, assim, as exigências para que as políticas públicas de ordenamento do território e de planejamento regional criem instrumentos institucionais adequados para a promoção da competitividade, mas também para assegurar a integração e coesão territorial.

As transformações econômicas e tecnológicas que têm ocorrido no âmbito da produção, da circulação e do consumo capitalistas, envolvendo não apenas as grandes empresas multinacionais, mas também os Estados nacionais, promovem um conjunto de efeitos e de impactos sociais, culturais, ambientais e éticos, de maneira desigual e diferenciada nos territórios nacionais. Elas acabam por condicionar e influenciar a concepção e implementação das políticas e processos de ordenamento territorial e de planejamento regional (FERRÃO, 2014).

Na mesma direção Pereira (2005) assinala que as mutações econômicas, geopolíticas, tecnológicas e sociais que afetam os territórios no começo desse novo século apontam para uma mudança civilizacional, com implicações acentuadas no ordenamento do território e no planejamento territorial. A globalização alterou as dimensões temporal e espacial: o tempo acelera-se, tornando precocemente obsoletas as decisões e incorporando a qualquer momento dados não previstos, o que induz instabilidade e incerteza à mudança; o espaço amplia-se, perde limites, multiplicando os processos de desterritorialização e a subalternização das especificidades locais.

Nesse novo contexto espaço-temporal a escassez de recursos (naturais, financeiros, energéticos), a concorrência aguerrida entre territórios (na disputa de investimento e protagonismo) e a democratização das sociedades (multiplicação dos centros decisórios, diversificação dos atores) ampliam a complexidade das funções e disfunções territoriais e exigem o aperfeiçoamento dos diagnósticos e dos mecanismos de intervenção, de modo a conferir-lhes operacionalidade efetiva. O planejamento tradicional (apoiado num poder mais centralizado e concentrado, em recursos mais abundantes e em contextos mais estáveis) mostra incapacidade de respostas adequadas. Assim, novos conceitos e instrumentos emergem, notadamente: a abordagem estratégica territorial se apresenta como novo paradigma cultural; o processo de planejamento sobrepõe-se ao plano; os instrumentos de execução ganham maior atenção; o monitoramento e a avaliação passam a ser indispensáveis. (PEREIRA, 2005).

Além disso, Ferrão (2014) lembra que os sistemas de ordenamento do território acabam por refletir as condições políticas, institucionais e sociais produzidas historicamente nos países em que

se desenvolveram. Dessa maneira, “a diversidade dos sistemas de ordenamento do território existentes deve ser entendida à luz dos contextos particulares – nacionais e, por vezes, regionais – em que foram concebidos e aplicados”. (Vettoreto *apud* Ferrão, 2014, p.34), também destaca que o modo diferenciado como em cada país se apresenta ou não a consciência social e política sobre a necessidade e importância de desenvolver-se uma política de Estado de ordenamento do território, traduz em certa medida, a existência ou não, no país, de uma dada “cultura de ordenamento do território”.

As políticas recentes de ordenamento territorial e planejamento regional em Portugal e no Brasil

Diante desse contexto global de intensas, rápidas e complexas mudanças no funcionamento da economia capitalista, que estabelece parâmetros de competitividade próprios e impõe novos modos de organização e condicionantes ao desenvolvimento econômico dos territórios, são diferentes as necessidades, as exigências e os desafios colocados para os Estados nacionais em relação ao modo de construção e a implementação de políticas públicas de ordenamento territorial e de planejamento regional.

Nesse sentido, o interesse aqui é abordar, de modo sucinto, como esse processo se apresenta em Portugal e no Brasil, no período recente. Ou seja, no quadro de globalização e de transformações econômicas e territoriais, de exigências de reformulação do papel do Estado (descentralização administrativa, governança, democracia participativa) e de difusão de um paradigma de ordenamento e planejamento territorial menos centralizador, normativo e intervencionista, e mais estratégico, proativo, prospectivo e colaborativo (Ferrão, 2014), como esses dois países têm desenvolvido suas políticas e processos de ordenamento e de planejamento? Quais as características, particularidades e diferenças que apresentam tais políticas e processos? Quais as principais mudanças, avanços e limitações que tais políticas e processos têm apresentado no contexto interno de cada país?

O ordenamento territorial e o planejamento regional em Portugal

A Constituição da República Portuguesa de 1976 consagra que o Estado deve promover o ordenamento do território e a melhoria progressiva da qualidade de vida dos portugueses. Contudo, só com a integração de Portugal na Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1986, estes objetivos ganharam consistência. Isso acontece por duas vias: programação e aplicação dos fundos estruturais (instrumentos financeiros da política regional da União Europeia); definição pela Comunidade Europeia de orientações para a concessão das políticas dos Estados-membros.

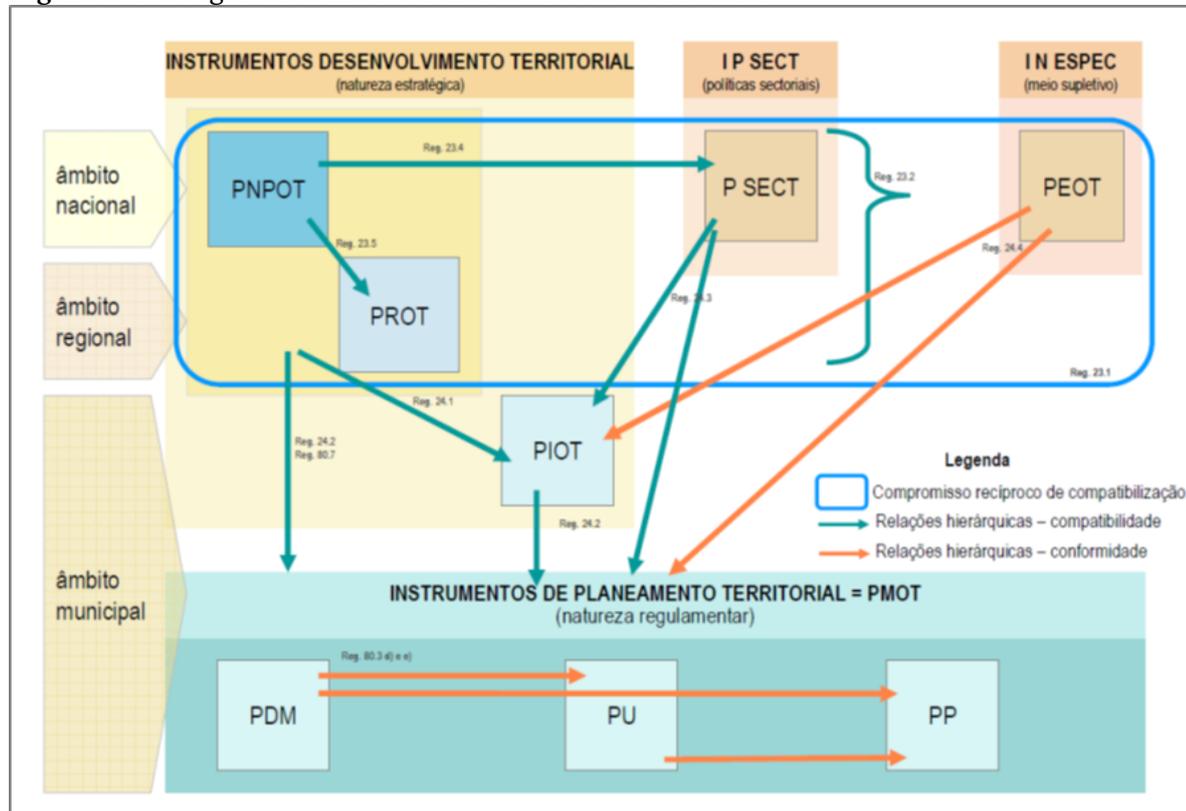
Portugal passou, então, a beneficiar dos fundos comunitários, enquadrados por instrumentos de planejamento específicos, como os Quadros Comunitários de Apoio (QCA), os Planos de Desenvolvimento Regional (PDR) e os Programas Operacionais Regionais (POR), que deram um forte impulso às dinâmicas regionais. Os primeiros QCA (I, II, III) priorizaram a atividade produtiva, a valorização dos recursos humanos e a infraestruturação básica; o IV e o V, designados respectivamente Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) (2007-2013) e Acordo de Parceria 2020, introduziram a territorialização das políticas, internalizando as especificidades locais.

Também no final dos anos 1980 começou a ser estruturado um discurso sobre o espaço europeu, que culminou no Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), aprovado em 1999. Este propôs uma visão estratégica para o desenvolvimento do espaço europeu, tendo como propósitos estruturantes: orientar as políticas comunitárias e a aplicação dos fundos estruturais; assegurar coerência e complementaridade entre políticas nacionais e regionais nos Estados-Membros (Ferrão, 2010, p.81).

O sistema de planejamento português reestrutura-se com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU), criada em 1998, e influenciado pelos conceitos orientadores daquele documento, sendo organizado em três níveis (nacional, regional e municipal). Nesta sequência foram elaborados o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT): instrumentos estratégicos de desenvolvimento territorial, o primeiro traça a visão estratégica a longo prazo (2025) para o país e os segundos ajustam às dinâmicas e especificidades regionais as orientações

do PNPOT, articulando o desenvolvimento com o ordenamento do território. Alicerçados na prospectiva e na concertação de estratégias públicas, desenham os projetos territoriais, definem os modelos regionais correspondentes e os seus elementos-âncora, tendo mobilizado e envolvido os atores locais nas opções adotadas. A figura 1 ilustra bem o funcionamento desse sistema de ordenamento do território.

Figura 1: Portugal: Sistema Nacional de Gestão Territorial



Fonte: Caldeira (2007, p.6).

A elaboração do PNPOT e dos PROT ocorreu na primeira década deste século, a dos segundos sob a responsabilidade das estruturas desconcentradas do ministério com a tutela do ordenamento do território e do desenvolvimento regional (isto porque as regiões administrativas, a quem tal competência, foram vetadas em referendo em 1998). Trata-se de modelos voluntaristas, alicerçados em muito investimento público e nos recursos do QREN, que apostam na valorização do capital territorial e na integração das entidades locais como alavancas do desenvolvimento endógeno, a par de projetos inovadores, com potencial para reforçar a competitividade desses territórios.

Os PROT são instrumentos de natureza estratégica do sistema de gestão territorial e da política de ordenamento do território. Para Carmo (2014, p.45):

a configuração dos PROTs como instrumentos de natureza estratégica surgiu com a criação do sistema de gestão territorial em 1998 / 1999. Incompletos – apenas em três dos territórios regionais de planeamento foram concluídos com aprovação e entrada em vigor – e frágeis – a sua assimilação [articulação com] e transposição para os demais instrumentos de planeamento municipal, especial e setorial é muito exígua, dada a inércia da dinâmica de planeamento em Portugal.

Em paralelo, para a afetação dos fundos estruturais do QREN foram realizados Planos Territoriais de Desenvolvimento (PTD), instrumentos de concertação estratégica inter-municipal, que permitiram o acesso das Comunidades Intermunicipais (CIM) à contratualização de funções de gestão dos Planos Operacionais Regionais, valorizando-se a escala sub-regional. Pela primeira vez o país passou a dispor de planos regionais com a mesma matriz estratégica, ajustada à visão de

desenvolvimento que enquadra o financiamento público das ações públicas e privadas (Pereira e Gil, 2011), e orientadora das políticas municipais de ordenamento do território.

Pereira (2009) apresenta uma avaliação crítica sobre o papel e a implementação desse novo sistema de gestão territorial: a LBOTU de 1998 colocou o território na agenda política, criou as bases de um sistema de planeamento multi-nível, estruturado e articulado, e permitiu um salto qualitativo sob o ponto de vista formal, mas persistem debilidades na articulação inter-sectorial e inter-níveis. O trabalho produzido nos últimos 30 anos permitiu consolidar uma cultura do Plano (Plano-Produto), mas não uma cultura de Planeamento (Plano-Processo).

Para ela, há ainda diferentes limitações que dificultam a plena implementação dessa política pública de ordenamento territorial no País, a saber:

- a tendência para o desaparecimento daquela mediatização na execução do plano, agravada quando as entidades executoras não estiveram envolvidas na sua concepção, o que justifica o alheamento e até oposição (regularmente) verificados;
- a sobreposição de orientações por diversas entidades públicas para o mesmo território, por vezes contraditórias e até incompatíveis, sem estruturas de concertação (ou ineficazes, quando existentes);
- as alternâncias de governo por força dos ciclos eleitorais (nacionais e locais, também regionais nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira) agravam a instabilidade, dada a prática corrente de quem chega, preferir a continuidade dos processos em curso, mesmo que alvo de (re) ajustamentos, ao colocar em causa o trabalho produzido. (PEREIRA, 2009, p.824).

Em 2014, uma nova legislação nacional, constituída pela Lei de Bases Gerais da Política Pública dos Solos, de Ordenamento do Território e Urbanismo, passou a vigorar alterando parte do Sistema de Gestão Territorial em Portugal.⁴ Esse novo marco legislativo para o ordenamento territorial mantém na escala nacional a existência do PNPT, dos Programas Setoriais e dos Programas Especiais (Orla Costeira, Áreas Protegidas, Albufeiras de Águas Públicas, e Estuários). Na escala municipal mantém os planos diretores municipais, os planos de urbanização e os planos de pormenor. Já na escala regional, se por um lado mantém os programas regionais, por outro lado estabelece a existência também da escala intermunicipal, prevendo o Programa Intermunicipal, cuja elaboração é facultativa, envolvendo dois ou mais municípios contíguos integrados na mesma Comunidade Intermunicipal (CIM). Ness escala intermunicipal prevê também, a elaboração facultativa de Planos territoriais de âmbito intermunicipal, como os Planos diretores, os Planos de Urbanização e os Planos de Pormenor.

O objetivo dessa nova lei nº 31/2014 é o enriquecimento do sistema de gestão territorial através da distinção regimentar entre programas e planos, com fundamento na diferenciação material entre, por um lado, as intervenções de natureza estratégica da administração central e, por outro lado, as intervenções da administração local, de carácter dispositivo e vinculativo dos particulares. Assim, os instrumentos da administração central passam nesta nova lei designarem-se programas, no sentido de reforçar o seu carácter de meio de intervenção do Governo na tutela de interesses públicos de âmbito nacional e regional (Decreto-Lei nº 80/2015).

Embora a Constituição Portuguesa (1976) estabeleça que o ordenamento do território é uma função pública e tarefa fundamental do Estado, a política pública de ordenamento territorial se apresenta, de acordo com Ferrão (2010, p.25) como “uma política duplamente “fraca”: fraca em relação à sua missão, dada a desproporção que se verifica entre a ambição dos objetivos visados e as condições efectivas para os atingir; e fraca em relação aos efeitos indesejados decorrentes de outras políticas, dada a sua vulnerabilidade em relação a impactes negativos à luz dos objetivos e princípios de ordenamento do território”.

Ferrão (2010, p.25) destaca alguns fatores que contribuem para fragilizar a política de ordenamento do território. “A existência de um sistema jovem de ordenamento do território, mas precocemente descredibilizado e de uma comunidade técnico-profissional e científica

⁴ Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBGPPSOTU) – Lei nº 31/2014, de 30 de Maio (revogou a Lei de Bases: Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU) - Lei nº 48/98 de 11 de Agosto, alterada pela Lei nº 54/2007, de 31 de Agosto).

disciplinarmente fragmentada”. Mas, segundo ele, o que é tão ou mais decisivo nesse quadro “são o predomínio de uma cultura política e administrativa pouco favorável à coordenação inter-sectorial de base territorial e a ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território robusta”.

O planejamento territorial no Brasil

A história do planejamento territorial no Brasil, na escala nacional, revela um processo marcado por descontinuidades temporais, por diferentes escolhas em relação ao recorte escalar a ser priorizado, por diferentes concepções teóricas e metodológicas de planejamento, condicionado por distintas conjunturas políticas e econômicas, internas e externas, e orientado por diferentes regimes políticos e modelos de desenvolvimento que foram se sucedendo no país.

Não é o objetivo aqui, realizar uma reconstituição e análise detalhadas desse processo histórico. Outros autores, como Araújo (1993), Costa (2001), Guimarães Neto (2010), Matteo e Mendes (2011), Vainer (2007) e, mais recentemente, Oliveira e Werner (2014) já o fizeram com maior propriedade e profundidade. O objeto desse tópico é abordar o processo de retomada do planejamento territorial no Brasil, a partir do final dos anos 1990, justamente nesse contexto de expansão da globalização econômica e de novos condicionantes ao desenvolvimento das políticas públicas de ordenamento e de planejamento territorial pelos estados nacionais.

É preciso destacar, contudo, que as condições institucionais e políticas para a retomada do planejamento territorial no Brasil começaram a ser criadas a partir do processo de redemocratização do país e da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A retomada do processo político e democrático no País, após o final da ditadura militar em 1985, possibilitou avanços no âmbito do planejamento urbano através da criação de mecanismos visando garantir uma maior participação da sociedade civil organizada, com a institucionalização de novos espaços e instrumentos públicos de consulta, discussão e decisão, nos diversos segmentos setoriais, notadamente.

A Constituição de 1988 valorizou o modelo federativo, com redução do centralismo administrativo da União e com maior autonomia e integração entre as distintas instâncias administrativas do Estado Brasileiro: União, Estados e Municípios. A partir de então, ocorreu uma redefinição das competências desses entes federados em relação ao processo de planejamento do território. À União coube elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; aos Estados, o planejamento regional e metropolitano; e aos municípios, a promoção do planejamento do uso e ocupação do solo municipal, notadamente o urbano.

No entanto, a prolongada crise econômica que o País experimentou nos anos 1980 e o avanço, no contexto da globalização econômica, do ideário neoliberal influenciando as ações de governo, desde os anos noventa, levaram ao abandono das políticas de planejamento territorial na escala nacional (VAINER, 2007).

Com o avanço das ideias neoliberais, esses propósitos e orientações rapidamente perdem importância na agenda de governo, sendo substituídos pela valorização da inserção e integração competitiva dos espaços regionais, a partir da exploração dos produtos primários exportadores e/ou das demais vantagens comparativas que os territórios regionais pudessem vir a oferecer, de modo a atrair mais investimentos estrangeiros. (ARAÚJO, 1993; e BRANDÃO, 2012). Tais processos evidenciaram rapidamente mudanças na divisão territorial do trabalho nacional, bem como no dinamismo de suas regiões.

Os imperativos de maiores níveis de competitividade, qualidade, produtividade e eficiência produtiva e econômica afetaram de modo desigual o conjunto do território, resultando, por um lado, na reconcentração da atividade econômica nos espaços mais dinâmicos da chamada região concentrada (constituída pelas macrorregiões Sudeste, Sul, e pela parte meridional da região Centro-Oeste); e por outro lado, na marginalização das regiões que se mostraram incapazes de atender essas novas exigências do período. O resultado foi a crescente fragmentação do território. (VAINER, 2007).

Além disso, a progressiva abertura comercial e financeira do País ao mercado global, intensificou também a guerra fiscal entre as unidades federadas (estados e municípios), iniciada na década anterior. Essa concorrência exacerbada pela atração de capitais externos, continua a evidenciar as dificuldades do Estado em instituir, coordenar e implementar políticas de

ordenamento do território e de planejamento regional capazes de assegurar o desenvolvimento mais equilibrado entre as regiões e a promoção da coesão do território nacional.

No começo da década de 2000 o país retoma o seu crescimento econômico através de uma maior integração ao mercado internacional, notadamente em função da ampliação da demanda chinesa pelos produtos primários brasileiros, bem como através da maior valorização do mercado interno. Essa trajetória de crescimento se mantém contínua e intensa até ao começo da crise financeira mundial de 2008, quando os efeitos da recessão chegam ao país.

Politicamente, as eleições presidenciais de 2002 definiram a escolha, pela sociedade brasileira, de uma proposta de governo centrada na retomada do desenvolvimento econômico com inclusão e justiça social, através da criação e distribuição de renda, da geração de novos empregos, e do retorno dos investimentos públicos do Estado, ou em parceria com a iniciativa privada, no equipamento do território e na ampliação e melhoria dos serviços públicos.

Foi nesse contexto econômico, e respaldado institucionalmente pela aprovação política do novo governo, que o Estado brasileiro promoveu a retomada do planejamento territorial na escala nacional. A criação, em 2003, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), e a realização, em 2006, de estudos iniciais para a Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT), – ambos coordenados pelo Ministério da Integração Nacional (MIN), instituído em 1999 – representaram iniciativas importantes, passando o país a ter uma política mais explícita de redução das desigualdades regionais, e a pensar em novas e abrangentes diretrizes para o ordenamento do território nacional.

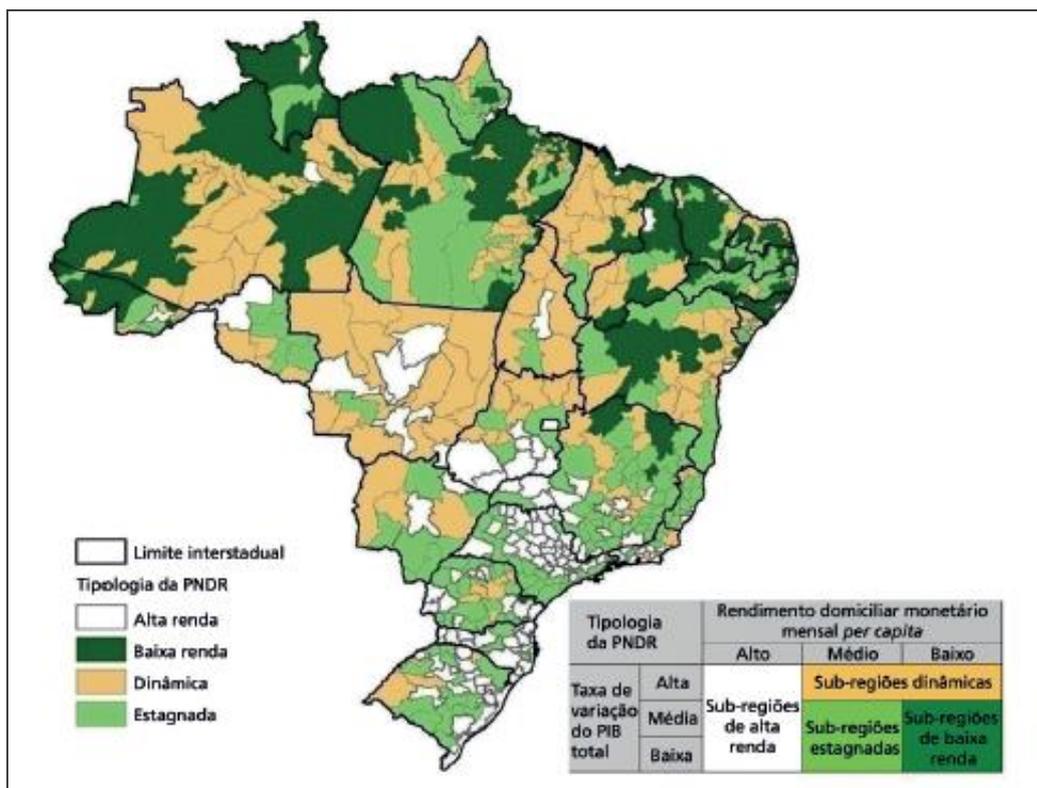
A regulamentação e institucionalização da PNDR ocorreu em 2007, visando a redução das desigualdades regionais no País. Suas premissas foram: a) Constituir-se em Política Nacional com a participação de todos os níveis de governo, de organizações do mercado e da sociedade civil; b) Adotar estratégias de ação em múltiplas escalas geográficas, superando o paradigma anterior de uso quase que exclusivo da escala macrorregional na análise das desigualdades territoriais e na definição das políticas de planejamento; e c) Consolidar-se como política de governo, articulando a participação dos demais ministérios e suas políticas setoriais (BRASIL, 2007).

Na definição dos critérios de elegibilidade das regiões a serem objeto da PNDR utilizou-se um conjunto de variáveis⁵ priorizando a renda média mensal e a taxa de variação do PIB municipal por habitante, tendo como base a escala das microrregiões geográficas do IBGE⁶. A tipologia resultante da aplicação dessas variáveis (a partir da análise de dados relativos ao período entre 1991 e 2001, e também atualizados em 2006) permitiu identificar, no conjunto do território, quatro tipos de microrregiões: estagnadas, baixa renda, dinâmicas e alta renda, priorizando as ações de governo nas três primeiras (Figura 2).

A convergência entre a PNDR e as políticas sociais de inclusão social e de combate à pobreza (como o Programa Bolsa-Família, Previdência Rural, e Territórios da Cidadania), priorizadas pelo novo governo, contribuíram para se alcançar resultados positivos, já que “têm impactado de maneira significativa a dinâmica territorial das pequenas e médias cidades do interior do país, principalmente as localizadas nas regiões menos desenvolvidas” (LEITE, 2011, p.10).

⁵ Dentre as variáveis reconhecidas como determinantes e/ou condicionantes das desigualdades regionais, algumas relacionam-se à estrutura da ocupação das regiões (densidade demográfica, crescimento populacional e grau de urbanização); outras, se referem à escolaridade da população em idade de trabalho, e ainda há aquelas relativas à estrutura produtiva que espelhassem a dinâmica econômica territorial (taxa de variação geométrica do PIB/habitante) e a relação das famílias com essa base produtiva (rendimento monetário domiciliar *per capita*). (LEITE, 2011).

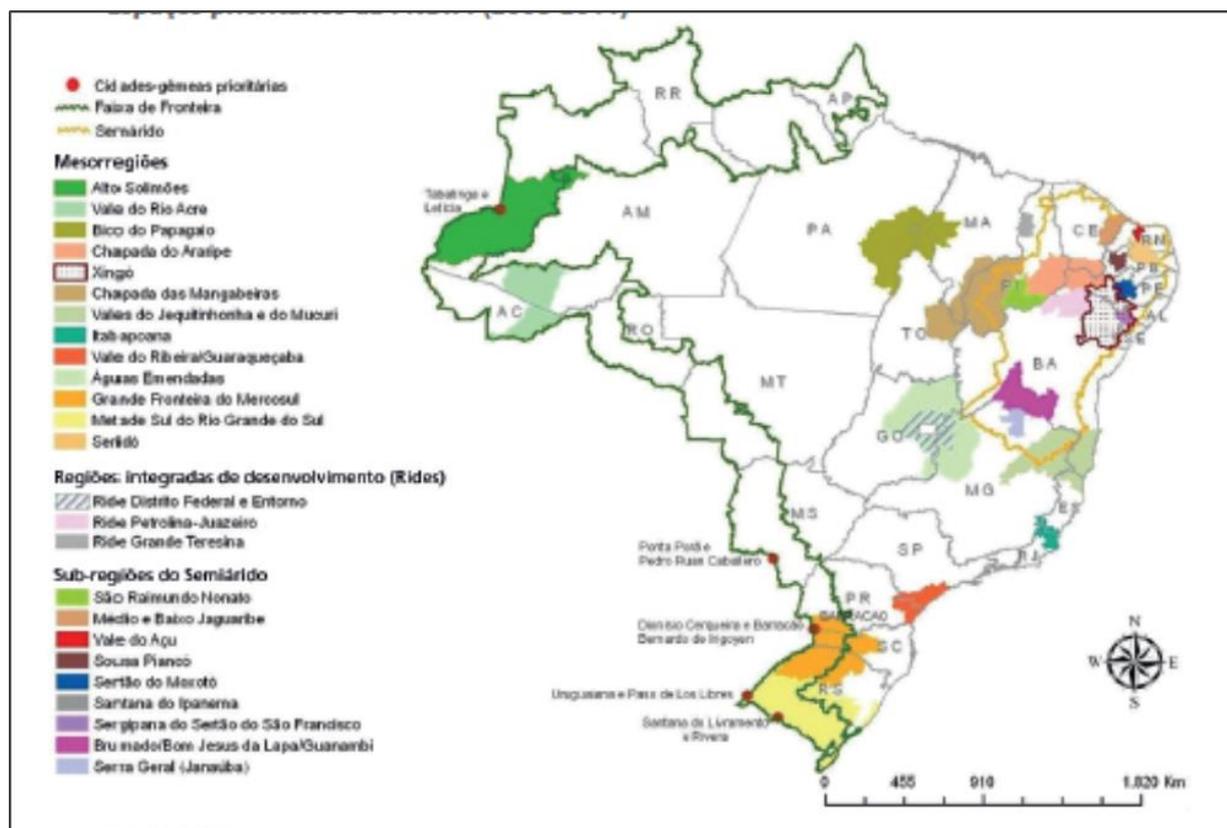
⁶ A escolha da escala das microrregiões geográficas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, como o nível de agregação dos dados a ser utilizado na PNDR, foi considerada pelos técnicos do MIN Nacional como a mais adequada por ser supramunicipal e infraestadual. A justificativa foi a de que a escala municipal não evidencia as particularidades intermunicipais, que são mais significativas para a política regional, enquanto a escala estadual não permite igualmente verificar as desigualdades no interior de cada unidade da federação.

Figura 2: Tipologia da PNDR (2008-2011)

Fonte: Brasil (2011).

Já os programas de ação do MIN foram desenvolvidos em regiões prioritárias do território, como as treze mesorregiões diferenciadas, o Semi-Árido nordestino, as regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs) e a Faixa de Fronteira (área de 150 km de largura ao longo da fronteira com os países vizinhos), através de ações de implementação e fortalecimento da organização social nos territórios, e de estruturação produtiva de Arranjos Produtivos Locais (APLs). (Figura 3).

A PNDR previa a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional para financiar a implementação da política no território, que deveria ser criado e regulamentado, em consonância com o projeto de uma ampla reforma tributária no País. Porém, este projeto ainda não foi aprovado, pela falta de uma proposta de consenso entre representantes dos governos federal e estaduais. Tal situação acabou por condicionar a PNDR, tornando-a dependente do reduzido orçamento do Ministério da Integração Nacional, e da possibilidade de uma maior articulação com as políticas setoriais coordenadas pelos demais ministérios e órgãos públicos federais e estaduais.

Figura 3: Áreas Prioritárias da PNDR – 2008 – 2011

Fonte: Brasil (2011).

A I Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional, realizada em 2013, envolvendo diferentes segmentos da sociedade civil, do Estado e do mercado, estabeleceu, com base na avaliação da atual política, objetivos, princípios e diretrizes para orientar uma nova etapa da PNDR, enquanto política de Estado a ser implementada nos próximos dez anos. Desde então a PNDR II tramita no Congresso Nacional. A crise institucional que o país atravessa desde maio de 2016, iniciada com o golpe parlamentar que derrubou a presidenta Dilma Rousseff e que permanece com os recorrentes escândalos de corrupção do governo de Michel Temer, não permitiu dar continuidade à PNDR e aos seus programas de desenvolvimento regional.

No período 2008-2014, a PNDR proporcionou avanços importantes em relação ao paradigma anterior de planejamento territorial adotado no país: (i) ações em âmbito nacional, através de uma abordagem multiescalar, superando a tradicional perspectiva macroregional; e (ii) adoção de planejamento descentralizado e participativo *bottom-up* que valoriza os ativos regionais e a diversidade territorial e assegura o controle social das estratégias de desenvolvimento local e regional, ao invés de um modelo de planejamento *top-down*, estruturado em grandes investimentos externos sem controle social.

Por outro lado, muitos foram os obstáculos à implementação da PNDR. Dentre eles pode-se destacar: a não criação de um Fundo Nacional para o financiamento dos seus programas e ações; a escassa articulação intersetorial com as demais políticas públicas federais e estaduais em consonância com as características de cada região; a ausência de apoio político dos governadores estaduais e prefeitos municipais; a inexistência de um sistema mais eficaz de governança nas regiões, para implementação e gestão dos projetos de desenvolvimento regional; e por fim, dada a grande dimensão territorial do País, a inexistência de uma escala administrativa subregional também dificulta uma maior e melhor articulação da PNDR com as políticas estaduais e municipais de planejamento territorial e de desenvolvimento econômico.

A PNDR conseguiu, apesar das dificuldades e limitações, ser parcialmente implementada; mas a PNOT, apesar de estar prevista na Constituição Federal de 1988, como atribuição da União, e de ser de importância estratégica para a organização territorial do País, não superou ainda a condição preliminar de proposta técnica.

A ausência atual no País de uma política explícita de ordenamento territorial não significa a inexistência de políticas públicas setoriais que impactam o território. No entanto, as inúmeras políticas em vigor (da educação ao desenvolvimento econômico, da habitação e infraestrutura ao meio ambiente, por exemplo), apresentam objetivos diferentes, distintas lógicas de organização espacial e desiguais rebatimentos no território. Assim, é apenas na escala local que se verifica alguma ação no domínio do ordenamento do território, através dos planos municipais de desenvolvimento urbano, obrigatórios nos municípios com mais de 20 mil habitantes (Brasil, 2001).

Todavia, esses dois grupos de políticas necessitam estar melhor articuladas e guiadas por uma política mais ampla que oriente e estabeleça mecanismos de regulação da dinâmica de organização territorial do território brasileiro.

Em 2003, nova legislação federal atribuiu ao MIN e ao Ministério da Defesa a responsabilidade pelo ordenamento territorial (OT). Já em 2004, o MIN procedeu licitação para contratação de assessoria para realizar estudos e produzir subsídios para elaboração da primeira PNOT do país, visando sua posterior institucionalização (BRASIL, 2006).

O estudo foi desenvolvido por uma equipe de pesquisadores da UnB, USP e UFRJ⁷, e apesar de consistente e objetivo – apresentando experiências internacionais de OT, realizando um amplo diagnóstico sobre as políticas, planos, programas já existentes no país com rebatimento territorial, e a repartição constitucional de competências entre unidades da federação, bem como propondo os princípios, diretrizes e estratégias que deveriam fundamentar e estruturar a PNOT – acabou não sendo aproveitado. As sucessivas substituições na condução política do MIN, a partir de 2006, contribuíram para a não priorização da elaboração da PNOT, adiando a sua finalização e institucionalização. Tal situação decorreu também, e sobretudo, pela falta de compreensão do Congresso Nacional e da sociedade brasileira quanto à importância estratégica da PNOT para o planejamento e desenvolvimento territorial do País.

Particularidades e semelhanças das políticas de ordenamento do território e planejamento regional em Portugal e no Brasil

A despeito das expressivas diferenças entre os dois países quanto aos seus processos históricos de formação territorial e de constituição do Estado nacional em Portugal e no Brasil, identificaram-se particularidades e semelhanças na construção e na implementação das políticas públicas recentes de ordenamento do território e de planejamento regional. Tais particularidades e semelhanças ao mesmo tempo em que expressam as características comuns, diferenças e especificidades na constituição e desenvolvimento dessas políticas, também evidenciam alguns dos principais condicionantes, desafios e perspectivas desses processos recentes de ordenamento do território e de planejamento regional.

Particularidades das políticas de ordenamento e planejamento territorial

Entre as particularidades assinala-se, em primeiro lugar, as diferentes estruturas politico-administrativas de cada país, e que condicionam diretamente o processo de ordenamento e planejamento do/no território nacional.

Portugal tem um estado unitário constituído de municípios e governo central, e uma estrutura ainda relativamente centralizada.

Segundo Barreto (1984, p.191) “em Portugal, a sociedade e o Estado encontram-se fortemente centralizados em termos tanto económicos e sociais, como políticos, culturais e administrativos”.(...). “Assim agiram os chamados «liberais», mais tarde os republicanos; do mesmo modo actuou o regime corporativo do Estado Novo; e o regime democrático instaurado em 1974 não alterou o rumo estabelecido em quase nenhum aspecto. As duas exceções (...) são a eleição livre dos órgãos autárquicos e a criação, desde 1976, das regiões autónomas dos Açores e da Madeira.” (BARRETO, 1984, p.191).

Embora a Constituição da República Portuguesa, de 1976, tenha definido como autarquias as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, que seriam dotadas de atribuições e competências e de recursos próprios e teriam representantes eleitos por sufrágio universal, apenas as duas primeiras foram instituídas. A criação de regiões administrativas como autarquias, – o que

⁷ Universidade de Brasília (UnB), Universidade de São Paulo (USP) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

criaria um terceiro nível de governo intermediário entre o nacional e o local – não aconteceu. Em 1998, através da realização de um referendo, previsto pela própria norma constitucional, mais de 60% dos eleitores portugueses rejeitaram a criação das regiões administrativas como um novo nível de governo (ROLIM, 2017).

No Brasil, desde 1988 o estatuto federativo assegura a autonomia das suas unidades constituintes (Municípios, Estados e União). No entanto, nessa estrutura federativa, a cooperação, a articulação e a integração das políticas públicas entre os entes federados, não tem prevalecido. A concentração, pela União, dos impostos e do poder normativo sobre a maior parte das questões que envolvem o desenvolvimento do país, bem como o poder político dos governadores estaduais, e a guerra fiscal que os estados estabelecem entre si por novos investimentos, evidenciam bem algumas das limitações do federalismo brasileiro.

Uma segunda particularidade se refere à grande diferença quanto à dimensão territorial de ambos os países, o que impõe condicionantes e desafios distintos aos respectivos estados nacionais para a promoção e efetivação das suas políticas de ordenamento do território e planejamento regional. Embora ambos os países apresentem uma desigual distribuição da população e das atividades econômicas no território, estando essas concentradas em suas faixas litorâneas, a dimensão, diversidade e a complexidade territorial de cada país, demanda políticas de ordenamento e de planejamento regional específicas, dada a particularidade das suas diferentes estruturas territoriais, dinâmicas socioespaciais, configurações dos sistemas urbanos e da rede de infraestrutura existentes no território.

Uma terceira particularidade é o modo como cada país está integrado em estruturas regionais supranacionais, e os diferentes graus de condicionamento que isso representa para as políticas nacionais de ordenamento territorial e de planejamento regional. O fato de Portugal integrar a União Europeia e estar submetido às mesmas orientações e diretrizes em termos de política econômica e de desenvolvimento territorial dos demais Estados-membros, tem levado a uma crescente adequação das políticas nacionais de ordenamento territorial às políticas europeias. Já no Brasil, por conta da característica muito mais econômica da união aduaneira do Mercosul e do caráter ainda incipiente da UNASUL, a participação nesses organismos regionais tem tido poucos reflexos na formatação de suas políticas territoriais nacionais, pois cada país tem construído suas políticas de modo muito isolado. Talvez, o programa IRSA -Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, que estabelece grandes diretrizes e objetivos no campo da logística e da infraestrutura territorial, seja aquele com maior potencial de influenciar a formulação das políticas nacionais. Todavia, os dados e informações sobre o atual estágio desse programa e o grau de interação com as políticas territoriais brasileiras, são ainda dispersos e relativamente obscuros para a sociedade brasileira.

Semelhanças entre as políticas de ordenamento e planejamento territorial

Dentre as semelhanças e pontos comuns identificados, destaca-se que a partir da redemocratização de Portugal, em 1976, e do Brasil, em 1988, há uma disposição em descentralizar as ações de planejamento territorial, antes muito centralizadas no governo central, por conta do regime autoritário e antidemocrático, até então vigente em ambos os países. Intenção, que embora tenha amparo nas Constituições nacionais e legislações complementares desses países, acaba ainda sendo implementada de modo diferenciado e com diferentes graus de institucionalização. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que além da União, também os estados federados podem promover o ordenamento territorial, e os municípios com mais de 20 mil habitantes têm a obrigatoriedade de elaborar planos diretores municipais. Todavia, desde então se observa a ausência de planos estaduais e subregionais, e a produção fragmentada e inarticulada dos planos municipais.

Em Portugal, com a Lei das Autarquias Locais, de 1977 (e a Lei das Finanças Locais, em 1999, que lhes confere autonomia financeira), os municípios passaram a ter atribuições no ordenamento do território da área sob sua jurisdição, nomeadamente na regulação da transformação do uso do solo e no licenciamento da urbanização e da construção. A figura do plano diretor municipal é o instrumento de planejamento de referência. Todavia, só ao longo da década de 1990 se generaliza a aprovação dos PDM.

Vinculada a essa primeira questão, também há uma preocupação de se promover a política de ordenamento e de planejamento territorial através de uma abordagem multiescalar envolvendo

diferentes unidades administrativas e recortes territoriais. Todavia, o que se observa é a dificuldade na articulação das políticas de planejamento territorial entre os distintos níveis administrativos (municipal, regional, estadual e nacional). No Brasil, essa articulação entre as ações de ordenamento e planejamento territorial desenvolvidas na escala nacional e aquelas criadas e implementadas na escala dos estados e municípios é escassa. Os estudos preliminares da PNOT confirmam essa situação, apontando a existência de um complexo e desarticulado conjunto de leis criadas pelos entes federados no âmbito das questões urbanísticas, ambientais e do patrimônio histórico e cultural, cuja competência é compartilhada, mas que pela falta de unicidade dificultam a implementação e gestão das políticas de ordenamento do território e de planejamento territorial (BRASIL, 2006).

Em Portugal, a partir dos anos oitenta, com a criação do Decreto Lei 338/1983, passou-se a também desenvolver o planejamento na escala regional através dos planos regionais de ordenamento territorial que buscavam regular de modo articulado e sustentável a distribuição das atividades humanas, os usos agrícolas e florestais, as infraestruturas e a ocupação urbana, além das áreas naturais e da biodiversidade. Esses planos regionais de ordenamento do território representaram uma inovação legislativa, mas registaram debilidades na gestão territorial e urbanística, uma difícil articulação entre a administração central e local, uma falta de clareza na definição de competências entre essas esferas administrativas, e também a potenciação de conflitos de gestão entre a ação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e a autonomia própria da administração municipal (FADIGAS, 2015). Com a publicação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (1998), que estabeleceu uma nova política territorial alinhada com as diretrizes do EDEC e demais políticas econômicas definidas pela União Europeia, o planejamento regional ganha um caráter estratégico, procurando a articulação entre os modelos desenvolvimento territorial e de ordenamento do território. Carballo Cruz e Cadima Ribeiro (2006) assinalam ainda que as estratégias de desenvolvimento regional em Portugal têm apresentado resultados limitados, e ao longo do tempo, grande parte dos planos de desenvolvimento regional têm se tornado em documentos de orientação genérica, ao invés de representarem documentos com diretrizes operacionais que contribuam para o desenvolvimento regional. Para eles, a ausência de competências jurídico-econômica e financeira para as CCDR, e os conflitos e a falta de entendimento entre as dimensões técnicas e políticas do planejamento, acabaram condicionando e contribuindo para essas limitações.

Também se observam dificuldade em se constituir e desenvolver um representativo e efetivo sistema de governança territorial envolvendo representantes de diferentes segmentos da sociedade civil, do mercado, órgãos governamentais, universidades e organizações não-governamentais, nas diferentes escalas de ordenamento e planejamento territorial. No Brasil, em que pese a crescente institucionalização de espaços de participação e controle social no âmbito das políticas públicas, ainda persistem lideranças políticas das elites locais e regionais que influenciam e interferem no processo de planejamento, limitando ou condicionando a participação de outros atores e segmentos sociais. Além disso, como destaca Abrúcio (2000, p.11), dois dilemas têm marcado as relações intergovernamentais na federação brasileira criando obstáculos à criação e efetivação de um sistema de governança territorial, na escala nacional: “um, é a dificuldade em estabelecer caminhos institucionais capazes de compatibilizar as demandas das elites regionais com uma visão nacional dos problemas do país; e o outro, o descompasso entre a modernização das estruturas estatais do Governo Central e a permanência de padrões patrimonialistas em quase todas os estados e municípios”.

Em Portugal, o sistema de governança previsto no processo elaboração e implementação do planejamento regional através dos PROTs tem apresentado limitada participação social e um déficit de articulação e coordenação entre os principais atores institucionais, públicos e privados, responsáveis pelas políticas e intervenções com impacto territorial (CARMO, 2014). Há ainda uma preocupação maior em melhorar a gestão administrativa no nível da coordenação das políticas públicas e dos instrumentos de planejamento no território regional e, apenas secundariamente, concertar interesses públicos e privados em torno de setores ou projetos específicos. De fato, “os sistemas de governança dos PROT estão mais preocupados em concretizar adequados níveis de interação de planos e de políticas públicas e de interlocução entre entidades administrativas do que em partir dessa realidade para outras formas mais inovadoras e governança territorial”. (CARMO, 2014, p.63). Na escala nacional, Pereira (2011, p.424) assinala que uma avaliação empírica da curta aplicação (2007-2009) do PNPOT “permite constatar o confronto de lógicas nem sempre

convergentes: do ordenamento, do desenvolvimento e sectoriais”. Para ela, há dificuldades no desenvolvimento da governança do sistema de ordenamento territorial pois “cada setor do governo permanece muito agarrado à «sua» racionalidade, manifestando pouca (nenhuma...) abertura para uma integração com outros sectores. As políticas setoriais do governo central continuam a ser implementadas “à margem da dimensão territorial e o confronto entre equidade e eficácia é particularmente visível nas políticas associadas à prestação de serviços públicos (embora com tradução espacial distinta em territórios fortemente urbanizados e de muito baixa densidade)”.

O desenvolvimento das políticas públicas de ordenamento do território e de planejamento regional, e de seus respectivos programas e planos, apresentam-se muito dependentes e condicionados à irregularidade do financiamento e às diretrizes cambiantes dos fundos econômicos disponíveis em ambos os países. No Brasil, a inexistência do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional limitou a implementação da PNDR e de seus programas (PROMESO, etc.) no território nacional. Enquanto os recursos disponibilizados pelos fundos constitucionais do Norte e do Nordeste, foram utilizados exclusivamente para projetos e ações da PNDR, nessas duas macrorregiões brasileira, o orçamento limitado do MIN, e a falta de uma melhor articulação com os programas dos demais ministérios setoriais, acabou se mostrando insuficiente para assegurar a implementação da PNDR nas demais regiões do Brasil, para além de ações isoladas. (LEITE, 2011 e SILVEIRA, 2013).

Em Portugal a integração europeia foi decisiva para o desenvolvimento regional. Os fundos estruturais aplicados ao longo de quase 30 anos (1989-2017) permitiram o reforço e modernização das infraestruturas (às escalas macro e micro), o alargamento e diversificação das redes de equipamentos sociais, tendo contribuído para o aumento da coesão territorial. Porém, o período inicial de crescimento (até final dos anos 1990) foi seguido de outro (ainda não terminado) de estagnação ou até de regressão. Apesar do salto qualitativo inegável, o país continua com um PIB *per capita* inferior à média europeia e cinco das sete regiões permanecem de convergência⁸. A implementação do PNPT e dos PROT sofreu dificuldades diversas: i) numa fase inicial (recursos financeiros abundantes) os problemas foram de articulação (vertical e horizontal) entre setores e entre níveis, com as políticas setoriais a sobrepor-se às visões territorializadas aí propostas; ii) já na passagem para a década atual (por fortes restrições no investimento público e debilidade/ausência do investimento privado, por força da crise de 2008 e do Programa de Assistência Financeira 2011-2014) a execução dos PROT foi afetada quer pela não aprovação dos dois já concluídos (Norte e Centro), quer pela suspensão da generalidade do investimento público, inviabilizando a concretização de alguns elementos âncora. A contração do investimento atinge todos os territórios, mas os reflexos são mais devastadores nos que têm maiores debilidades estruturais. A aplicação dos fundos comunitários ficou em parte comprometida, tendo exigido uma reprogramação das ações e um aumento das taxas de participação europeia. O modelo de desenvolvimento territorial torna-se, inesperadamente, obsoleto, porque sem suporte financeiro que o viabilize.

Além disso, em ambos os países, a chegada da crise econômica em meados dos anos 2000 reduziu os recursos para o financiamento das políticas de ordenamento do território e de planejamento regional, afetando a continuidade ou mesmo promovendo a reestruturação e diminuição dos programas e projetos estruturantes das referidas políticas, como foi o caso do PROMESO no Brasil, e do POLIS XXI, em Portugal.

Por fim, pode-se dizer que nos dois países, não há ainda uma cultura de ordenamento do território difundida e vivenciada cotidianamente pela sociedade e pelo Estado. No Brasil, há uma ausência de uma cultura de ordenamento do território, apropriada pela sociedade e pelo Estado brasileiro. Observa-se, como lembra Ruckert (2007, p.14), que “Não há um debate nacional instaurado sobre a proposta da PNOT no Brasil. (...) Aparentemente a proposta ainda está restrita aos debates acadêmicos”. Em Portugal, Ferrão (2011, p.117) assinala que após a aprovação do PNPT em 2007, foram recorrentes os apelos a uma nova cultura de ordenamento do território traduzindo o reconhecimento de um lado “a existência de um acentuado déficit de cultura de território no seio da sociedade portuguesa, tanto ao nível dos cidadãos como das instituições”, e de outro lado, “o predomínio de uma cultura de ordenamento do território demasiado marcada por valores, normas e práticas próprios de uma visão tradicional (“moderna”) administrativo-burocrática e técnico-racional”.

⁸ Região de convergência – com um PIB *per capita* inferior a 75% do PIB *per capita* da EU-25.

Tais fatores, “constituem dois obstáculos relevantes ao desenvolvimento de atitudes, competências e práticas capazes de colocar com eficiência, responsabilidade e visão estratégica o ordenamento do território no centro do modelo de desenvolvimento do país”. A esse respeito lembra Pereira (2011, p.824), que em Portugal a despeito de ter ocorrido “um salto qualitativo sob o ponto de vista formal, mas persistem muitas debilidades na articulação inter-sectorial e inter-níveis. O trabalho produzido nos últimos 30 anos permitiu consolidar uma cultura do Plano (Plano-Produto), mas não uma cultura de Planeamento (Plano-Processo)”.

Considerações Finais

Diante da intensa disputa pela riqueza (capital, mão de obra qualificada, tecnologia, recursos naturais) que ocorre em diferentes escalas, dominada pelas lógicas dos “mercados”, as políticas dos Estados nacionais procuram equilibrar os desafios (dificilmente convergentes) da competitividade e da coesão territorial. A par da aposta nos territórios mais competitivos à escala global, procura-se salvaguardar os princípios da equidade e da subsidiariedade, traçando medidas para os territórios fragilizados economicamente e demograficamente, e envolver todos os interlocutores intervenientes na mudança (públicos e privados), incrementando a governança territorial.

Entretanto, o ambiente recessivo gerado pelas crises que ciclicamente afetam (de modo diferenciado) a economia mundial reduz cada vez mais os territórios com capacidade para competir.

Apesar das estruturas administrativas distintas, as políticas públicas em Portugal e nos Estados brasileiros são afetadas por orientações emanadas de escalas superiores (União Europeia e República Federativa, respetivamente). Também não dispõem de estruturas descentralizadas na escala regional, estando as iniciativas de desenvolvimento regional ancoradas em órgãos desconcentrados do poder central, com envolvimento diferenciado dos atores locais. Ambos os países sofreram crises económico-financeiras (embora temporalmente desfasadas), com efeitos pesados para os territórios, particularmente os mais vulneráveis, devido à contracção do investimento público.

Portugal após um grande esforço de definição de modelos de desenvolvimento regional, viu inesperadamente comprometida a sua execução pelas restrições subsequentes ao Programa de Assistência Financeira (2011-2014). O país está agora no período de programação dos fundos comunitários para 2014-2020, focado no emprego e na base produtiva, e a nova Lei de Bases do Ordenamento do Território (2014) e a sua regulamentação (2015) trazem mudanças para o planeamento regional: os planos regionais passam a programas; a escala inter-municipal é revalorizada na definição e gestão das estratégias de desenvolvimento sub-regional.

No Brasil, embora haja uma recorrente preocupação em promover a política de desenvolvimento regional numa abordagem multiescalar, observa-se uma dificuldade crescente em articular as ações previstas para as mesorregiões com os planos de desenvolvimento dos municípios e dos Estados. Além disso, a falta de uma melhor articulação dos programas sectoriais no território regional, a inexistência de um fundo nacional e a redução de recursos públicos têm condicionado a implementação da PNDR no território nacional.

Assim, perante uma competitividade agressiva e a fragilização da intervenção pública, como mobilizar os atores locais para potenciar e articular as abordagens endógenas do desenvolvimento regional? Essa, nos parece, é uma questão relevante e que deve estar presente na agenda de pesquisa, bem como no debate sobre a formulação e implementação das políticas de ordenamento do território e de planeamento regional em ambos os países.

Referências

- ABRÚCIO, L. F. (2000). *Reforma do Estado e Federalismo: o caso dos governos estaduais brasileiros*. São Paulo. Disponível: nfo.worldbank.org/etools/docs/library/229649/Abrucio.pdf Acessado em maio, 2015.
- ARAÚJO, T. B. (1993). A Experiência de Planeamento Regional no Brasil. In: ANPPUR. (Org.). *Reestruturação do Espaço Urbano e Regional no Brasil*. São Paulo: HUCITEC.
- BARRETO, António. (1984). Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84. *Análise Social*, Vol. XX, número 81-82. Lisboa. 2º e 3º trimestres. P.191-218.

- BRANDÃO, C.A. (2012). *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP.
- BRASIL- Ministério da Integração Nacional. (2011). *Relatório de Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Org. Mauro Márcio Oliveira. Brasília: Ministério da Integração Nacional.
- BRASIL. (2007). *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: Ministério da Integração Nacional.
- BRASIL. (2006). *Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – Versão Preliminar*. Brasília: Ministério da Integração Nacional/UnB-CDS/ABPTI, IICA.
- BRASIL. (2001) Lei n 10.257 de 10 de Julho de 2001 – Estatuto da Cidade.
- CARBALLO CRUZ, F. e CADIMA RIBEIRO, J. (2006). A dimensão política do planeamento do desenvolvimento regional: algumas referências à situação actual em Portugal. In: ALEXANDRE NETO, P. (Org.). *Território e Desenvolvimento Económico*. Lisboa: Instituto Piaget.
- CARMO, F. (2014). Planos Regionais de Ordenamento do Território e governança territorial: do discurso às evidências da prática. In: *GOT-Revista de Geografia e Ordenamento do Território*. Porto: Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT) , n.º 5, junho. P.41-65. Disponível: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/got/n5/n5a03.pdf>
- COSTA, W. M. da. (2001). *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo: Edusp, Contexto. p.83.
- FADIGAS, L. (2015). *Urbanismo e Território: As políticas públicas*. Lisboa: Edições Silabo.
- FERRÃO, J. (2014). *O Ordenamento do Território como política pública*. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian. 2ª Edição.
- _____. (2010). *Ordenamento do Território: 25 anos de aprendizagem*. Europa: Novas Fronteiras, Lisboa: Centro de Informação Jacques Delors, nº 26-27, 77-84.
- _____. (1998). Red urbana, instrumento de equidade, cohesión e desarrollo. In: *Revista Eure*, Vol. XXIV, nº71, Santiago de Chile, marzo. p.75-90
- GUIMARÃES NETO, L. (2010). Antecedentes e evolução do planeamento territorial no Brasil. In: MIRANDA, C; TIBÚRCIO, B. *Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: NEAD.
- HARVEY, D. (2010). *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Editorial Boitempo.
- LEITE, U. B. (2011). *Política Nacional de Desenvolvimento Regional: experiência recente da política regional no Brasil*. Santiago do Chile: CEPAL-CELADE. Reunión de expertos sobre: “Población territorio y desarrollo sostenible”. Santiago, 16-17 de agosto.
- MATTEO, M. e MENDES, C. C. (2011). *Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil* / organizadores: Bruno de Oliveira Cruz ... [et al.].- Brasília : Ipea.
- OLIVEIRA, F. L.P. de; e WERNER, D. (2014). Perspectiva histórica do planeamento regional no Brasil. In: *ILPES. CEPAL – Coleção Documentos de projeto*. Março. Disponível: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36633/S2014194_pt.pdf;jsessionid=C6606FE5684B71F3E45C2A53B245A310?sequence=1
- PEREIRA; M.; GIL, D. (2011). O ordenamento do território e o desenvolvimento regional: os planos regionais como plataforma de convergência?, in Baleiras, Rui (coord.) *Casos de Desenvolvimento Regional*, Cascais: Principia, 2011. Pp.253-266.
- PEREIRA, M. (2011). Cultura de Planeamento e Governação: Contributos para a coesão territorial. In: *Anais do I Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde e 15º congresso da APDR*. Cabo Verde. P.816-838. Disponível: <http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sess%C3%A3o%209/252A.pdf>

- PEREIRA, M. (2009). Desafios contemporâneos do Ordenamento do território: Para uma governabilidade inteligente do(s) Território(s). *Prospectiva e Planeamento*. Nº 16, pp.77-102.
- PEREIRA, M.(2005). A Geografia e o Planeamento do território. Mesa Redonda. *Actas do X COLÓQUIO IBÉRICO DE GEOGRAFIA*. Évora, Portugal; Associação dos Geógrafos Portugueses. Setembro. Disponível:
http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico_Geografia/pdfs/105.pdf.
- ROLIM, C.F.C. (2017). A experiência de Portugal no âmbito da política regional europeia. In: Rezende, G. M. (Org.) *Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*. Brasília: Ipea. p.263-309.
- RUCKERT, A. A. (2007). A política nacional de ordenamento territorial, Brasil: Uma política territorial contemporânea em construção. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto, vol. XI, núm. 245 (66). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24566.htm>>
- SANTOS, M. (2001). *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Ed. Record.
- SILVEIRA, R.L.L. (org.) (2013). *Observando o Desenvolvimento Regional no Brasil: Políticas, processos e planejamento*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- TEWDWR-JONES, M. (2013). Cohesion and Competitiveness: The evolving context for European Territorial Development. In: ADAMS, N.; COTELLA, G.; NUNES, Richard. (eds). *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning*. Regional Studies Association –Regions and Cities. Abingdon: Routledge, p.69-83.
- VAINER, C. (2007). Fragmentação e projeto nacional: Desafios para o planejamento territorial. In: Diniz, Célio Campolina. (Org.) *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz da experiência da União Europeia e do Brasil*: Ministério da Integração Nacional, v.1: p.103-130.