



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **PLANEJAMENTO TERRITORIAL: Reflexões sobre uma cultura em construção no Brasil**

### **Autores:**

Elisa Roberta Zanon - UEL - [lisazanon@yahoo.com.br](mailto:lisazanon@yahoo.com.br)

### **Resumo:**

A temática apresentada neste artigo trata de entendimento do planejamento urbano no Brasil a partir da evolução do pensamento urbanístico, apontando novas possibilidades neste início do século XXI. Via de regra, as escalas do planejamento no Brasil enfatizam à dimensão da cidade, estando relacionadas aos problemas das demandas por infraestrutura, moradia e saneamento, avançando por um período na escala regional, porém, numa visão autoritária e centralista do poder ditatorial. A partir da aprovação da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade em 2001, tem-se o arcabouço do planejamento territorial como uma cultura em construção. A metodologia usada neste estudo envolve a teorização do planejamento por um viés crítico com base em autores que analisam diferentes momentos históricos no Brasil. Por fim, constata-se que o planejamento é um processo contínuo, podendo avançar no seu entendimento territorial como prática e ciência, mesmo que o momento histórico seja de imprevisibilidade.

# PLANEJAMENTO TERRITORIAL:

## Reflexões sobre uma cultura em construção no Brasil

### INTRODUÇÃO

Comumente, ao se falar de planejamento urbano no Brasil as referências são, em grande parte, relacionadas aos planos diretores municipais e também, mais recentemente, aos planos setoriais de saneamento, habitação e mobilidade urbana. Tendo em vista que o planejamento para cidades e regiões se vale pelo processo e não por um produto que se acaba em si mesmo, tal temática ainda deve ser explorada, a fim de avançar e conseguir resultados mais significativos. A partir da Constituição Federal de 1988 e da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e, recentemente, do Estatuto da Metrópole em 2015, o planejamento de cidades e regiões chega a condições de ser ampliado, porém, o que se vê até o momento, é o prelúdio de uma política de planejamento territorial no sentido abrangente.

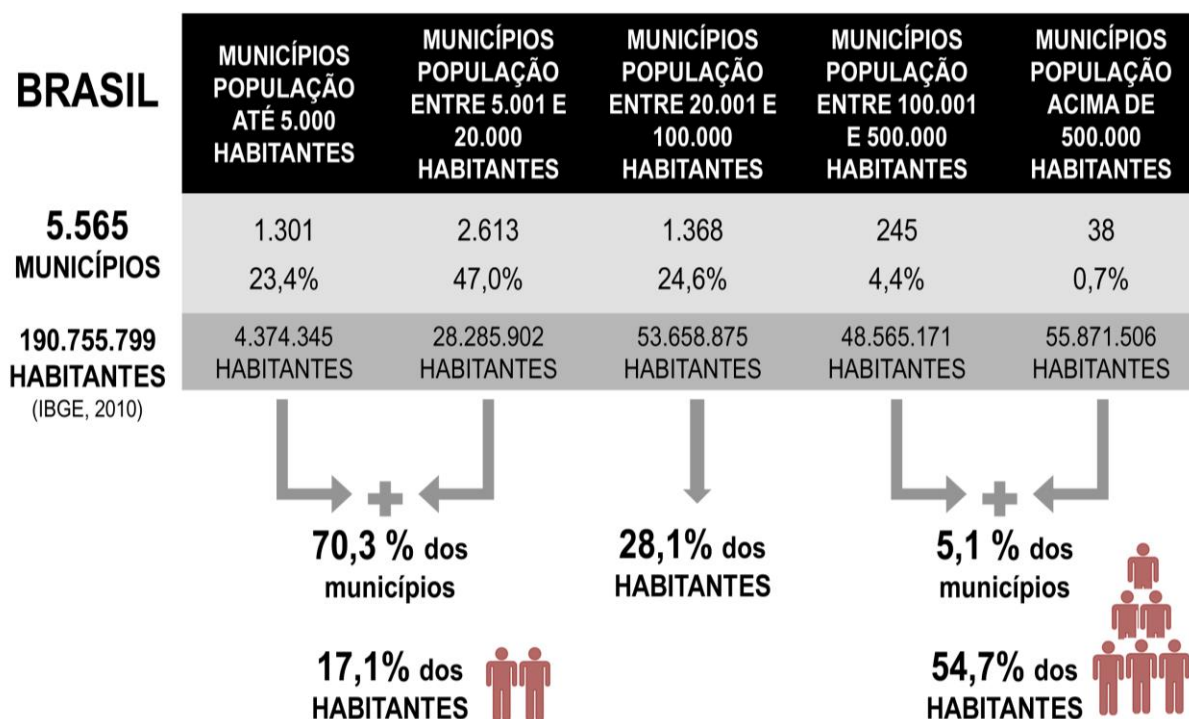
De modo geral, a produção urbanística no Brasil tem-se constituído, historicamente, por uma atuação do planejamento urbano como a prática e estudos sobre a cidade. Por outro lado, o termo planejamento territorial tornou-se pouco usual, referindo-se somente a escala regional e até mesmo distinto da cidade. A visão territorial não exclui a cidade, o que, na verdade, traz a cidade no conjunto de uma localidade, em sua região e suas conexões, na rede urbana e no contexto geral. A cidade, como *locus* da produção capitalista, deve ser estudada de modo ampliado em diversas totalidades, abrangendo regiões, conurbações, aglomerados, estados e a nação. Já na década de 1950, Birkholz (1983) destaca a *Carta de La Tourette* – França 1952, como uma evolução da Carta de Atenas (1933), chegando a categoria território. Para o entendimento do Planejamento Territorial e, posteriormente, o ordenamento territorial, o debate deve explorar o aporte teórico conceitual de território, muito discutido em várias áreas do conhecimento, mas ainda pouco incorporado de fato pelo planejamento.

No ano de 2006 foi elaborado um documento preliminar sobre o Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (BRASIL, 2006), porém, as discussões não avançaram. É importante enfatizar que uma proposta de ordenamento territorial deve ser conjugada ao entendimento do planejamento territorial, ou seja, o debate da cidade no território. Este artigo tem o intuito de fazer breves considerações às mudanças de entendimento das escalas de planejamento no Brasil com base em todo arcabouço de leis e discussões teóricas, além de apontar as possibilidades de construção de uma cultura de ordenamento territorial, ainda que o momento histórico seja de imprevisibilidade.

## URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

Embora a urbanização no Brasil não seja fato recente, a intensidade desse processo tem se ampliado, principalmente, a partir da década de 1960 em que grandes centros tornaram-se maiores com o êxodo rural e a migração em busca de melhores oportunidades de trabalho, atraídos em parte pela presença de indústrias. Já no Censo de 1960, de acordo com dados do IBGE (1960), a população brasileira já era maior nas cidades que na área rural, chegando a ser praticamente o dobro da rural no Censo de 1980 (IBGE, 1980), com aproximadamente 82 milhões de habitantes, enquanto a rural tinha pouco mais de 39 milhões de pessoas. Milton Santos (2013, p. 6) contextualiza que “depois de ser litorânea, a urbanização brasileira tornou-se praticamente generalizada a partir do terceiro terço do século XX, evolução quase contemporânea da fase atual de macroubanização e metropolização”. Por outro lado, no início da segunda década do século XXI, a urbanização no Brasil, de acordo com dados do IBGE (2010), ainda concentra a maior parte da população em poucas grandes cidades, ou seja, 283 municípios (5,1% do total) detém 54,7% da população brasileira, sendo que, inversamente, 70,3% dos municípios até 20 mil habitantes possuem somente 17,1% da população, como mostra a figura, na sequência. Até aquele momento, o Censo de 2010 revelou que, praticamente, um terço da população brasileira residia em 38 municípios acima de 500 mil habitantes.

**Figura 1** – Distribuição da população brasileira nos municípios – Censo Demográfico 2010



Fonte: da autora. Base IBGE (2010)

Perante a realidade das cidades brasileiras que crescem em descompasso, se a intensidade de urbanização é um fato recente, o aporte teórico conceitual do planejamento de cidades e regiões numa visão territorial ainda está em construção.

## EVOLUÇÃO DAS ESCALAS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL

O planejamento de cidades e regiões como saber científico pelo urbanismo já tem sido discutido desde o fim do século XIX. Entretanto, somente após décadas de difusão de seus pressupostos é que se evidencia a necessidade de conhecimento e prática frente à complexificação dos processos de urbanização. No Brasil, o entendimento das diferentes abrangências do planejamento passa de propostas pontuais para visões de amplitude em poucas décadas, o que, no entanto, tais mudanças ainda não foram suficientes para estabelecer uma cultura do planejamento territorial, ficando este, em parte, restrito ao campo político. O planejamento urbano no Brasil inicia-se com as mudanças da República (após 1889), o que para Leme (1999) se dá basicamente com a prática de engenheiros sanitaristas e a presença de profissionais estrangeiros que fazem projetos, planos e promovem palestras para apresentar o urbanismo como ciência.

O trabalho dos engenheiros sanitaristas está relacionado diretamente a necessidade de infraestrutura e saneamento para conter as epidemias nas cidades brasileiras, sendo que Leme (1999, p. 22) contextualiza que a primeira geração de profissionais que atuava nas cidades “era formada em cursos de engenharia, nas antigas Escolas Militares na Bahia, Pernambuco e no Rio de Janeiro ou na Escola Central no Rio de Janeiro”. Tais profissionais elaboravam projetos pontuais, o que configuravam planos de melhorias e embelezamento de partes das cidades, como Leme (1999) cita os trabalhos de Francisco Saturnino de Brito com ampla atuação em várias cidades brasileiras, Lourenço Baeta Neves em Minas Gerais e Teodoro Sampaio nos estados de São Paulo e Bahia.

Por outro lado, a circulação de ideias sobre a ciência do urbanismo foi trazida pela presença de profissionais estrangeiros em projetos e a participação em congressos, como exemplifica Leme (1999, p. 26) ao citar a passagem de Joseph-Antoine Bouvard em 1911 por São Paulo por ocasião do projeto do Vale do Anhangabaú, e outros como Donat Alfred Agache, responsável pelo primeiro plano diretor da cidade do Rio de Janeiro em 1930 e o Plano Urbanístico de Curitiba em 1943. Ainda, pode-se citar também a presença de Gaston Bardet em Belo Horizonte na década de 1940 e Padre Lebreton de 1947 até o início da década de 1960 com os escritórios da SAGMACS (Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais), o que contribuiu para as bases do Planejamento Regional. Para situar o trabalho da SAGMACS no contexto da política nacional, Leme (1999, p.33) relata que é no retorno do segundo mandato de Getúlio Vargas em 1954 e a eleição de Lucas Nogueira Garcez ao governo de São Paulo que a SAGMACS tem seu reconhecimento político assegurado, sendo que “o primeiro trabalho contratado é de desenvolvimento regional, um estudo para a bacia Paraná-Uruguai reunindo oito estados brasileiros sob coordenação de Garcez”.

A década de 1960 no Brasil traz um momento de inflexões na política em razão das mudanças de governo a partir de 1964 (golpe militar), o que perdurou até 1985, como também nas demandas pela urbanização das cidades que crescem com a população advinda da zona rural, além da vertente científica que é tomada como regra de solução para os problemas urbanos. Entretanto, com base na periodização do pensamento urbanístico, Leme (1999, p. 32) afirma que já entre 1950 e 1964 a produção do urbanismo no Brasil torna-se

distinta com o início dos planos regionais para atender a nova realidade das cidades com a “migração campo-cidade, o processo crescente de urbanização, o aumento da área urbana e consequente conurbação”. Por outro lado, no contexto da industrialização nas cidades, para Mello (1990), o intervalo de 1956 a 1961 pode ser considerado como os tempos da “industrialização pesada” em razão dos altos investimentos feitos em infraestrutura pelo governo federal através do Plano de Metas (Governo de Juscelino Kubitschek), o que resultou numa forte expansão industrial nacional, como também atraiu a presença de empresas estrangeiras, o que mobilizou o setor automobilístico e o crescimento de pequenas e médias empresas ligadas a produção metal-mecânico, repercutindo nas cidades um grande atrativo de migração.

Com base na produção de propostas na escala do urbano, Villaça (2004, p. 211) argumenta que “todo o período de 1930 até 1965 é marcado pela passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso”, ou ainda, define que esta passagem é “da Cidade bela para a Cidade eficiente”, ou seja, as propostas de melhorias e embelezamento eram características por ser pontuais, em partes específicas da cidade, ao passo que a cidade eficiente é a resposta da cidade tecnocrata.

Após o golpe militar de 1964, pode-se dizer que os anos de 1960 são descritos por Flávio Villaça (2004, p. 211-212) como o início do planejamento integrado em que a cidade além de sua condição física, passa a ser vista como um “organismo econômico social gerido por um aparato político-institucional”. Mello (1990) contextualiza que de 1962 a 1967, a administração pública enfrenta a “crise do capital industrializado” devido às dificuldades do governo federal em manter os altos custos do investimento público no setor industrial.

Na verdade, as décadas de 1960 e 1970 retratam o apogeu tecnocrático em que são produzidos os superplanos. O planejamento de cidades é um documento permeado por inúmeras propostas a partir de cálculos e padrões técnicos, porém, de difícil assimilação pela administração pública. Este período é o da ideologia desenvolvimentista e dos superplanos, o que também coincide com a atuação do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (1964-1974). Villaça (2004) destaca que o Serfhau foi criado no regime militar para elaborar pesquisas sobre a demanda habitacional e auxiliar os municípios na elaboração de planos diretores. Na verdade, Fausto (2004, p. 513) afirma que este período é marcado pela “burocracia técnica de Estado”, sendo que “a palavra ‘técnica’ indica a diferença entre esse novo estrato social e a velha burocracia existente no serviço público”. Nygaard (2005, p. 36) relata que alguns anos após a extinção do Serfhau foi realizada uma avaliação de seus planos diretores, o que revelou pouca “operacionalidade e que geralmente não condiziam com a realidade local”. Na verdade, Nygaard (2005, p. 39) enfatiza que os planos diretores elaborados no período do Serfhau tiveram “a influência da corrente denominada ‘progressista’ ou ‘racionalista’ sobre o urbanismo brasileiro foi muito forte”, o que criou um “determinismo físico dos planos diretores”.

“O planejamento urbano foi muito associado à tecnocracia no período ditatorial. É aceitável a tese de que nesse período pretendeu-se legitimar pela técnica a ação do Estado, já que havia sido suprimida a legitimação popular. Essa tese, entretanto, tem validade distinta para, de um lado, os

planos setoriais e regionais e nacionais e, de outro, para planos urbanos. No caso dos primeiros, eles eram utilizados para justificar obras ou decisões que eram executadas. [...] No caso do planejamento urbano não. Eles não são assumidos pelos governantes. Ao contrário do que às vezes se alega, não foram sequer utilizados para justificar financiamentos, mesmo porque, sem a aprovação das câmaras municipais, não tinham valor legal.” (VILLAÇA, 2004, p. 190).

Todavia, a postura tecnocrata do planejamento, presente no início da segunda metade o século XX, chega não só ao Brasil, mas inclui outros países da América Latina que são diretamente afetados pela ideologia de superação da condição periférica, o que gerou uma corrida pelo desenvolvimentismo impulsionado pelas políticas do CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), como também a busca de um aparato científico de pesquisas regionais que desse respaldo as ações governamentais. As intenções de planejamento estatal dos anos de 1960 e 1970 através dos estudos tinham como base a integração regional. Com base neste panorama internacional as políticas regionais dos Estados passam a reproduzir não só uma forma de governo e sua técnica burocrática, mas também as ideologias do desenvolvimento associadas a industrialização que moldam a urbanização nas cidades, tornando cada vez mais visível a desigualdade criada pelos bolsões de modernidade frente à crescente favelização e aumento da segregação socioespacial com os conjuntos habitacionais jogados para áreas periféricas desprovidas de infraestrutura. Na verdade, ainda que predominasse a ideologia técnica dos planos diretores, a década de 1970 no Brasil foi caracterizada por planos diretores simplistas, sem todo o rigor das análises técnicas, como coloca Villaça (2004). A elaboração dos planos era realizada dentro dos setores públicos, que passou a restringir todo o trabalho aos objetivos, políticas e diretrizes, além de que, por vezes, o trabalho estava isento até de mapas.

“Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e sofisticação intelectual para o plano singular, simples – na verdade simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de anos antes. Seus dispositivos são um conjunto de generalidades.” (VILLAÇA, 2004, p. 221)

Por outro lado, a reação popular frente ao período da ditadura marca os anos de 1970 como uma nova etapa de consciência urbana, que vai estar mais fortalecida nos anos de 1980, a fim de influenciar a elaboração da nova Constituição do Brasil. A aprovação da Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, os artigos 182 e 183 estabelece um novo marco referencial, e talvez, o início de uma visão do planejamento que tende a extrapolar as escalas conhecidas até então, trazendo o Plano Diretor como instrumento fundamental da política urbana.

Já a década de 1990 representa um período de transição, como exposto por Santos Junior e Montandon (2011, p. 27) como diagnóstico geral sobre os planos diretores que, a partir da década de 1990, tem-se as “novas e velhas práticas no campo da política urbana”,



sendo que as “novas práticas” são impulsionadas por uma nova cultura ligada aos direitos sociais previstos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade. Já as “velhas práticas” remetem a uma “cultura conservadora e aos paradigmas tecnocráticos que ainda vigoram em muitos municípios brasileiros”.

[...] “embora o instrumento “plano diretor” seja anterior ao Estatuto da Cidade, o conceito de Plano Diretor e, principalmente, suas formas de elaboração foram adaptadas de um formato anterior, mais burocrático e tecnocrático, para uma prática com ampla participação da população. Neste contexto, ganhou destaque também a atuação da sociedade civil organizada, especialmente dos movimentos sociais envolvidos com a Reforma Urbana.” (SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT’ANA, 2011, p. 14).

Nygaard (2005, p. 44) retoma alguns fatos a partir do final da década de 1970 que conduziram a este processo de mudanças na conjuntura da política e na visão urbana, como as “greves do ABC, a revogação dos atos institucionais e dos atos complementares, reinício das atividades políticas nas universidades, a anistia política, a reorganização partidária”. Na verdade, as críticas aos planos diretores neste momento estavam relacionadas ao que Nygaard (2005, p. 44) coloca como oposição ao autoritarismo militar e político e na busca pela “democratização da gestão urbana e de ampliação dos direitos à cidade”. Portanto, ainda que a década de 1990 seja vista como o início de uma era de mudanças, está influenciada pelo que Nygaard (2005, p. 52) denomina como doutrina “positivismo lógico/científico” presente nos planos diretores dos anos anteriores.

Por um viés crítico da produção do planejamento urbano, Villaça (2004, p. 218-219) denomina o intervalo da década de 1930 até os anos de 1990 de período das pesquisas sociais, o que, no entanto, não resulta na elaboração de um plano de fato. Ainda, destaca que toda a produção de cunho científico culminou no discurso do planejamento “sustentado pela ideologia da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação, ou seja, a ideologia da tecnocracia”. Já no final do século XX, Villaça (2004, p. 235-236) é enfático ao afirmar que a década de 1990 marca o “fim de um período na história do planejamento urbano” e o “início do seu processo de politização” decorrente da pressão dos movimentos populares em razão da reforma urbana. Na verdade, a aprovação da CF de 1988 abriu um novo caminho, o que possibilitou, posteriormente, a criação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº. 10.257/2001, como também ampliou o entendimento de atuação do planejamento urbano, uma visão abrangente de território indo além do Plano Diretor e da lei de zoneamento.

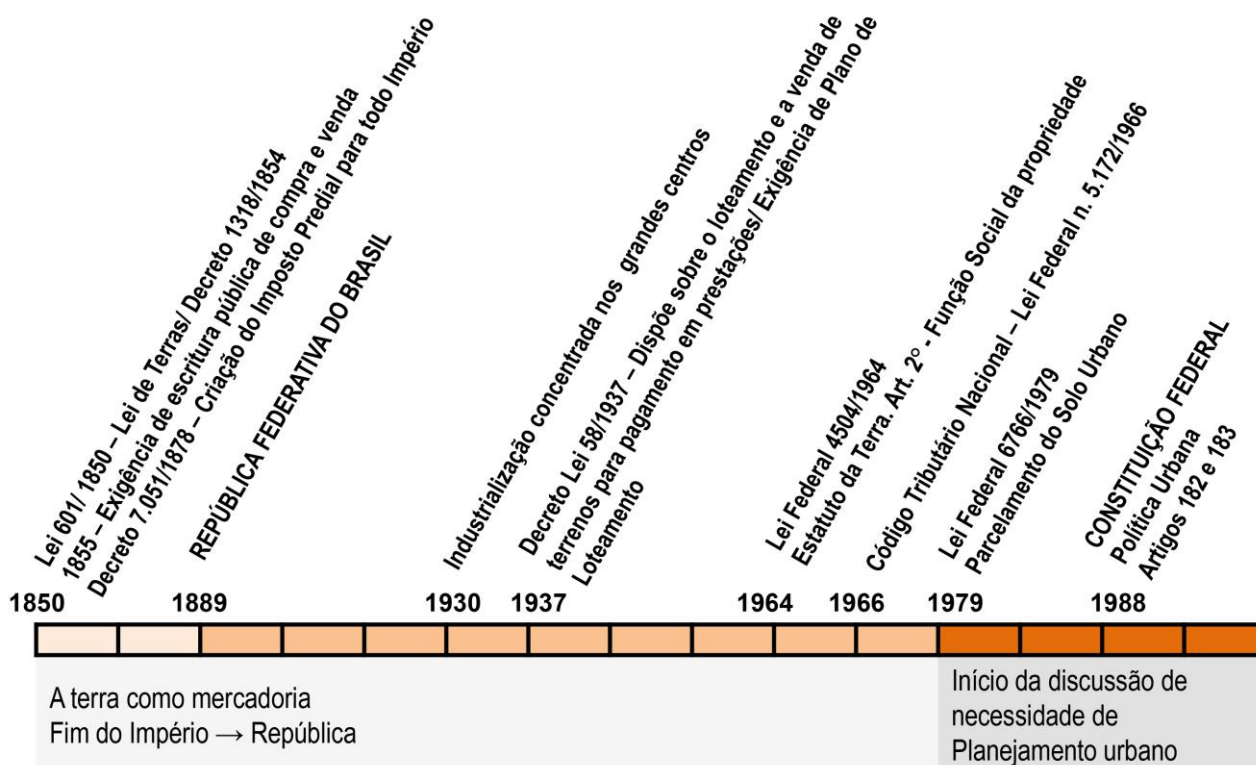
Paralelamente às conjunturas políticas e numa retrospectiva histórica, podem-se destacar marcos legais que influenciaram e influenciam o processo de planejamento e urbanização. Constatam-se grandes mudanças na estrutura fundiária que se iniciaram após a aprovação da Lei de Terras (Lei nº. 601 de 1850), o que transformou a terra em mercadoria como resposta à interrupção do tráfico de escravos<sup>1</sup> no mesmo ano. Já a partir da

---

<sup>1</sup> Questão abordada por José de Souza Martins no livro *O cativo da terra*.

proclamação da República em 1889 e em todo século XX nota-se poucos marcos legais de abrangência nacional e com influência direta à produção do espaço urbano e das cidades. Citam-se, portanto, o Decreto-Lei n.º 58/1937 que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações e, depois, a Lei Federal nº. 6.766/1979 e suas alterações que trata do parcelamento do solo urbano e traz exigências de execução de infraestruturas e doação de áreas públicas. Tais aparatos legislativos podem ser considerados marcos de referência para as cidades, tendo em vista que trazem minimamente diretrizes para a ocupação do espaço urbano, ainda que, o Plano Diretor já fosse uma peça de planejamento urbano conhecida no Brasil, porém, aplicado somente em grandes centros. Junto a estas leis, a função social da propriedade também é considerada um termo relevante para a concepção de parâmetros urbanísticos, constando primeiramente no Estatuto da Terra – Lei 4.504/1964 e depois na Constituição Federal, no capítulo da Política Urbana.

**Figura 2** – Cronologia das leis urbanísticas no Brasil – da Lei de Terras em 1850 à Constituição Federal de 1988



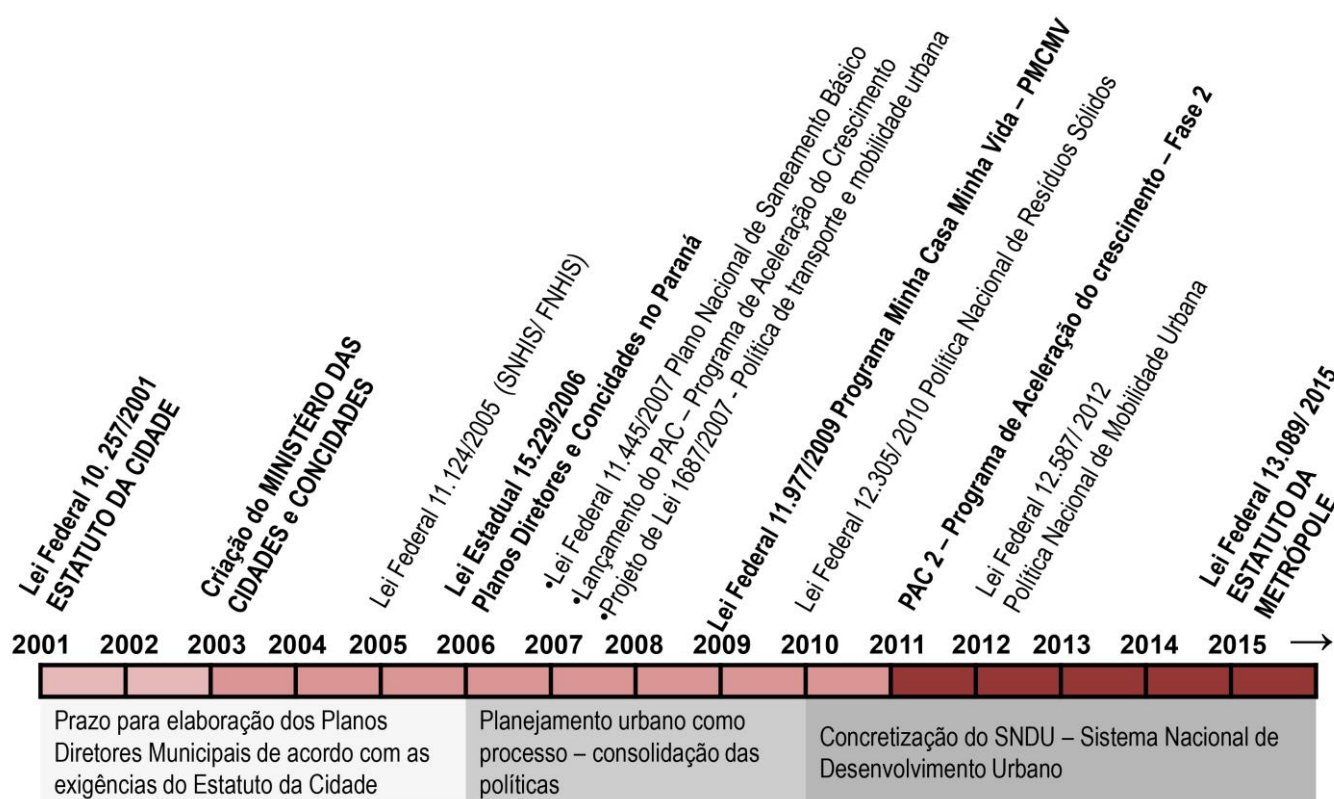
Fonte: da autora

Em suma, numa breve análise da evolução do pensamento urbanístico e do planejamento de cidades e regiões no Brasil revela que esta ciência ainda está em construção. A complexidade da vida urbana tem mostrado que soluções simplistas não dão condições de qualidade de vida para a população. Ao longo de todo o século XX, as escalas do planejamento ficaram restritas em grande parte, ao nível da cidade, sendo que a discussão do regional embora tenha avançado como necessidade econômica nas décadas de 1950 e 1960, esta resultou em aplicações tecnocratas da ação autoritária do Estado.



Por fim, avistam-se novas possibilidades. Pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) trouxeram uma visão ampliada. Uma prova disso é a quantidade subsequente de leis aprovadas que esmiúçam a necessidade de planejamento, como se vê na figura, a seguir. Portanto, o planejamento está em construção no Brasil, pois, em quinze anos, houve mais leis urbanísticas aprovadas que em todo o século XX. A partir da aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), a criação do Ministério das Cidades em 2003 traz condições para institucionalização de uma política urbana no país, assim como leis que tratam de assuntos específicos e estruturais das cidades: habitação, saneamento e mobilidade urbana. Além destes aparatos, tem-se a aprovação do Estatuto da Metrópole em 2015, o que poderia significar avanços em termos de planejamento de regiões influenciadas pelas cidades metrópoles. Entretanto, a legislação por si só não traz a qualidade necessária e nem a justiça social almejada para as cidades, pois, ainda que traga princípios e instrumentos urbanísticos importantes, é preciso avançar para a construção de uma política territorial com todos os elementos constituintes.

**Figura 3** – Cronologia das leis urbanísticas no Brasil – início do século XXI



Fonte: da autora.

## CONTRADIÇÕES E DESAFIOS

De fato, a aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) trouxe novas possibilidades de entendimento das cidades e sua dinâmica. De acordo com Santos Junior e Montandon (2011, p. 29), a Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC, realizada pelo IBGE desde 2001, evidencia a clara evolução dos Planos Diretores no Brasil no período

entre 2001 e 2009. Os dados demonstram que a partir de 2005 o número de Planos Diretores aumentou consideravelmente, passando de 805 em 2005 para 2.318 em 2009. Recentemente, uma reportagem de Sales (2016) para o Jornal Valor Econômico relata a realidade dos novos planos diretores:

“Metade das 5.572 cidades brasileiras tinham, em 2015, plano diretor para guiar as políticas públicas no espaço urbano, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), divulgada nesta sexta-feira pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Uma década antes, essa proporção era inferior a 15%. O levantamento também constatou que outros 691 municípios (12,4% do total) estavam elaborando o plano. O restante das Prefeituras admitia que não tinham nenhum guia para a cidade.” (SALES, 2016)

De certo modo, houve em grande parte dos setores administrativos dos municípios considerável esforço para incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Entretanto, Santos Junior e Montandon (2011, p. 33) alertam que:

[...] “muitos Planos apenas transcrevem trechos do Estatuto, outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros, ainda, incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico.” (SANTOS JUNIOR; MONTADON, 2011, p. 33).

É inegável que houve um aumento expressivo do número de planos diretores e o esforço em aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade, porém, os municípios ainda enfrentam problemas de ordem técnica, principalmente, em sua implementação. De acordo com Sales (2016) e com base em dados do IBGE (2015), somente 20,7% das cidades tinham base cartográfica local digitalizada. O planejamento ainda depende da superação de grandes obstáculos, a começar pelo nivelamento de igualdades de informações territoriais.

Com a aprovação do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), a discussão do planejamento regional foi reacendida por um viés diferente do caminho estatal e centralista das décadas de 1950 a 1970, atendo-se, principalmente, pelo objetivo de planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados. Embora exista proximidade temporal com políticas anteriores, a realidade das cidades brasileiras tem sido cada vez mais complexa que outrora, e ainda mais quando comparado à institucionalização das primeiras regiões metropolitanas na década de 1970. Na publicação *Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos*, o Ministério das Cidades (BRASIL, 2008) destaca duas fases de institucionalização das regiões metropolitanas, sendo a primeira, conhecida dos anos de 1970 com a criação de nove regiões metropolitanas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre) como “parte da política nacional de desenvolvimento urbano, relacionada à expansão da produção industrial e à

consolidação das metrópoles como *locus* desse processo”. Para Souza (2008, p. 35) havia naquele momento uma razão dupla para o reconhecimento formal das regiões metropolitanas, sendo que um dos motivos era o aspecto econômico, com a “prestação de serviços de interesse comum”, e, a segunda razão ligada a um objetivo de ‘geopolítica interna’, sob a “égide do centralismo e autoritarismo” advindos do golpe militar de 1964. Deste modo, embora nem todas as nove cidades tivessem características para se tornar polarizadoras de uma região metropolitana havia, naquele momento, uma estratégia política, como o caso de Belém, que configurava somente uma grande *hinterlândia* (região de influência).

Já a segunda etapa da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, de acordo com Ministério das Cidades (BRASIL, 2008) “teve início com a Constituição Federal de 1988, que facultou aos Estados Federados a competência de institucionalização de suas unidades regionais”. Além disso, o texto constitucional passou a permitir “outras categorias de organização regional, como as aglomerações urbanas e as microrregiões”. Por outro lado, Souza (2008, p. 35) argumenta que a dificuldade deste processo de institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil está no “entendimento de metrópole”, questionando o que é de fato a metrópole, pois, querer elevar uma cidade ao *status* de metrópole ao se criar uma região metropolitana cria um impasse, quando, na verdade, não passa de aglomerações, sem maiores complexidades que justifique a metrópole. Inicialmente, este foi um dos entraves do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015) no momento de sua aprovação ao considerar no inciso VII do Art. 2º em que a definição de região metropolitana seria uma aglomeração urbana que configurasse uma metrópole. Recentemente, o texto do inciso VII – Art. 2º foi substituído pela Lei nº 13.683, de 2018, trazendo a seguinte redação para a região metropolitana: “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2018). Para tanto, ainda que o texto de alteração da Lei do Estatuto da Metrópole traga uma definição mais adequada a realidade brasileira, notam-se outros deslocamentos conceituais quanto à constituição de regiões metropolitanas, criando, por vezes, um *status* para localidades sem tal necessidade.

Alguns estudos têm contribuído para o melhor entendimento da realidade das cidades e regiões brasileiras, o que de certo modo, poderiam estabelecer critérios mais nítidos para as políticas que envolvem o planejamento do território. De acordo com Ministério das Cidades (BRASIL, 2008) havia em 2003 no Brasil “26 unidades metropolitanas oficialmente instituídas”, sendo que tais unidades estavam concentradas nas regiões Sul e Sudeste. Além disso, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) tem como objetivo estudar a hierarquia da rede urbana brasileira, com base no fluxo de informações, bens e serviços. De acordo com o IBGE (2007), na publicação do último estudo do REGIC (Regiões de Influência das Cidades) em 2007, havia 9 metrópoles de centros urbanos (Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre), 2 metrópoles nacionais com Rio de Janeiro e Brasília e 1 grande metrópole nacional: São Paulo. Também foram registrados 70 capitais regionais, 139 centros sub-regionais e 556 centros de zona. Com base no REGIC, o IBGE (2016, p. 30) elaborou, recentemente, a metodologia dos arranjos populacionais no ano de 2014 e identificou “294 arranjos

populacionais formados por 953 municípios em 2010, que totalizam 106.246.994 pessoas ou 55,7% da população residente no Brasil naquele ano”.

“Um arranjo populacional é o agrupamento de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido a contiguidade entre as manchas urbanizadas principais. A escolha dos critérios que formam um arranjo populacional está baseada na noção de existência de relacionamentos cotidianos por grande parte da população entre dois ou mais municípios.” (IBGE, 2016, p. 22)

Por fim, não há dúvida que a complexificação das cidades brasileiras demandam de um planejamento que seja instituído como cultura, na defesa do que Ferrão (2011) coloca como importante para o aparato governamental e a participação popular. Maricato (2006, p. 212) coloca que a “falta de tradição federativa também constitui um forte constrangimento para a solução de problemas urbanos”. Além disso, os entraves vão além da questão do planejamento, retendo inclusive problemas de gestão entre os níveis de governo. “Um exemplo expressivo dessa assertiva está na falta de instâncias satisfatórias de gestão de regiões metropolitanas, embora o país tenha algumas das maiores metrópoles do mundo”.

## A POLÍTICA TERRITORIAL NO BRASIL

Com a aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e a criação do Ministério das Cidades em 2003, houve grande expectativa quanto a real aplicação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Nesse sentido, foram realizadas conferências municipais, estaduais e nacionais, totalizando seis edições, de 2003 a 2016. Maricato (2006, p. 215) destaca os anseios dos “primeiros passos” da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Ministério das Cidades, e que havia intenção de “construir uma nova ‘cultura’ para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações”.

Com as ações promovidas pelo Ministério das Cidades em consonância com outros setores do governo, também foi proposto em 2006 pelo Ministério da Integração Nacional, a PNOT – Política Nacional de Ordenamento Territorial. Houve propostas de discussão, porém, o documento não saiu do estudo preliminar. Torna-se oportuno relatar que o documento preliminar da PNOT expressa dúvidas e traz alguns conceitos vagos, como na definição de planejamento territorial, que, de acordo com o Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2006, p. 15), entende-se por “um conjunto de diretrizes, políticas e ações programadas, com vistas a alcançar um ordenamento e uma dinâmica espacial desejados”.

Para o entendimento do Planejamento Territorial, a *Carta de La Tourrette* de 1952 – debatida na França em La-Tourrette-Rhone já trazia contribuições importantes de uma visão

mais ampla do planejamento, antes restrita às áreas urbanas, o que Birkholz (1983, p. 13) enfatiza que o Planejamento Territorial propõe abarcar o “território como um todo, suas regiões, as áreas rurais, a rede urbana como um conjunto, e cada cidade, do ponto de vista particular”, pois preocupa-se com a organização do território, estando relacionada com o meio físico, a economia e a sociedade. Birkholz (1983) destaca a *Carta de La Tourrette* como uma evolução da Carta de Atenas (1933), chegando a categoria território. Enquanto a Carta de Atenas trazia uma proposta do planejamento regional como dependente do planejamento urbano, a *Carta de La Tourrette* expressa uma Carta do Planejamento Territorial. Ainda que essa carta seja um documento importante, observa-se poucos rebatimentos de suas propostas na trajetória da pensamento urbanístico no Brasil. Embora o debate conceitual de território não seja recente mesmo entre autores brasileiros, a assimilação deste e suas abrangências ainda são tímidas para o planejamento, devendo ter, primeiramente, uma noção política, mas não somente.

“O que ‘define’ o território é, em primeiríssimo lugar, o *poder* – e, nesse sentido, a dimensão política é aquela que, antes de qualquer outra, lhe define o perfil. Isso não quer dizer, porém, que a cultura (o simbolismo, as teias de significados, as identidades...) e mesmo a economia (o trabalho, os processos de produção e circulação de bens) não sejam relevantes ou não estejam “contemplados” ao se lidar com o conceito de território [...]” (SOUZA, 2009, p. 59)

Ainda que não seja o objetivo principal, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) traz a visão abrangente do Plano Diretor que, de acordo com § 2º do Art. 40, “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo” no que se refere ao plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Entretanto, um conjunto de planos diretores sem correlação entre si ou sem uma política regional-territorial também não traz avanços às discussões de desenvolvimento em outras escalas. Portanto, o avanço de políticas territoriais depende de noções teórico conceituais.

Continuando algumas análises a versão preliminar sobre a PNOT – Política Nacional de Ordenamento Territorial, o comentário relatado no documento traz dúvidas quanto ao conceito de ordenamento territorial e sua aplicabilidade ao contexto brasileiro.

“Já o Ordenamento Territorial não é um conceito claro e definido, mas sim um conceito em construção. Em grande parte porque depende dos contextos e objetivos diferenciados dos Estados Nação ou blocos supranacionais que o propõem. Em parte, também, porque o recente resgate do papel dos Estados e sua relação com os respectivos territórios tampouco é claro e definido.” (BRASIL, 2006, p. 15)

De modo análogo, ao se propor o ordenamento territorial como política no Brasil também deve-se buscar seu entendimento. Pujadas e Font (2010, p. 11) veem o ordenamento territorial como uma disciplina nova e que tem tido diferentes interpretações, o que, de fato, é difícil chegar a uma definição plenamente satisfatória. Todavia, deve-se



observar que Pujadas e Font (2010, p. 11) adotam a definição que mais convém ao seu contexto, que, no caso, é a da Carta Europeia de Ordenamento do Território de 1983 elaborada pela CEMAT (Conferência Europeia de Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território).

[...] “expressão espacial das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade, sendo esta uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política de caráter interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e da organização física do espaço, de acordo com as diretrizes estabelecidas.” (PUJADAS E FONT, 2010, p. 13)

Países da Europa e a União Europeia têm discutido há algumas décadas a questão do ordenamento territorial e as políticas públicas relacionados a produção do espaço. Ferrão (2011) apresenta um resgate dos sistemas e culturas de ordenamento do território existentes na Europa.

“Os sistemas de ordenamento do território reflectem, inevitavelmente, as condições políticas, institucionais e societais prevaletentes ao longo dos tempos nos países em que se desenvolveram. Assim sendo, a diversidade existente de sistemas de ordenamento de território deve ser entendida à luz dos contextos particulares – nacionais e, por vezes, regionais – em que foram concebidos e aplicados.” (FERRÃO, 2011, p. 34)

No caso de Portugal, Ferrão (2011) expõe que a lei de planeamento urbano é recente, o que demora para ser ampliada, discutida e aplicada. Nesse sentido, encontra-se correlação com o Brasil, pois a questão é como melhorar as condições sociais de funcionamento da política pública de ordenamento do território, num contexto de mudanças em que as concepções modernas de Estado, sociedade e economia – e, portanto, de políticas públicas e de ordenamento do território que surgem crescentemente. Portanto, Ferrão (2011, p. 27) expõe que o Ordenamento Territorial deve ser uma política pública presente nas diferentes escalas e que se traduz numa política ampla, com participação da sociedade. Nesse sentido, a escala do planeamento urbano está conjugada ao ordenamento territorial e não distinta deste. Tais avanços de entendimento são necessários para a construção de uma cultura do planeamento territorial, pois, não basta somente aplicar políticas de ordenamento territorial, mas inovar. Ferrão (2011) destaca que se deve pensar o ordenamento do território como política pública e a aprendizagem como inovação social implica em ter mudanças de posturas e comportamentos pessoais e institucionais, com o foco no interesse público e coletivo, respondendo, assim, as novas necessidades dos indivíduos e das comunidades. Portanto, há a necessidade de aprender para avançar. A eficiência das políticas públicas depende da capacidade de aprendizagem dos setores.

Neste início do século XXI, o balanço dos primeiros anos após a aprovação do Estatuto da Cidade traz uma perspectiva positiva devido às premissas de construção da política de desenvolvimento urbano, o que, paralelamente coincide com o Ascher (2012, p.



32) coloca sobre “terceira modernidade”, que nasce com o fim do século XX para os anos 2000, marcada por extraordinários ‘progressos’, configurando a “Sociedade do Hipertexto” que é uma condição fluída pela questão virtual em que vivemos, pois estamos fisicamente em um lugar, mas estamos conversando com pessoas em outras localidades. As possibilidades tecnológicas permitem maiores articulações sociais. Entretanto, como avançar as discussões da política territorial no Brasil frente ao momento atual? Os avanços após dezessete anos de aprovação do Estatuto da Cidade (2001) favoreceram a formação de um arcabouço legal, porém, este corre o risco de ficar estagnado caso o debate político de aporte teórico conceitual não prospere. Por outro lado, Ascher (2012, p. 51) afirma que aquela visão de futuro previsível e planejado, tão certo no início do século XX pelo fordismo e o taylorismo, chegou ao fim em razão das incertezas, conduzindo um panorama de angústias. Como pensar o ordenamento do território nessa condição de não previsibilidade? O que se sabe é que este é um debate ainda em construção.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a urbanização no Brasil não seja recente, a institucionalização do planejamento como política territorial ainda está em curso, perfazendo uma construção influenciada por conjunturas políticas, entraves econômicos e questões culturais. Algumas ideologias tornaram-se paradigmas na produção do espaço nas cidades brasileiras. A visão determinista presente em praticamente todo o século XX ainda encontra seguidores, o que leva a crer que a transição ainda persiste até a visão positivista ser totalmente superada. Vive-se num momento totalmente diferente de outrora, pois a complexidade das cidades na atualidade mostra-se inigualável ao que já se conhece. No Brasil, ainda não se tem uma cultura do planejamento quicá do ordenamento territorial. Todavia, anima-se pelo fato de que há um processo e uma construção na busca por melhores condições para a população no território mesmo diante de contradições e retrocessos políticos.

## REFERÊNCIAS

- ASCHER, François. *Novos princípios do Urbanismo seguido de novos compromissos urbanos: um léxico*. 3.ed. Lisboa: LIVROS HORIZONTE, 2012.
- BIRKHOLZ, Lauro Bastos. Evolução do conceito de planejamento territorial. In: BRUNA, Gilda Collet. *Questões de organização do espaço regional*. São Paulo: Nobel, EDUSP, 1983, p. 5-23.
- BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Dispõe sobre o Estatuto da Cidade, regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1-5.

- BRASIL. Lei nº. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jan. 2015. Se o 1, p. 2-3.
- BRASIL. Lei n . 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nos 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 jun. 2018. Se o 1, p. 3.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRA O NACIONAL. *Subsídios para a defini o da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (Versão preliminar)*. Brasília: MINISTÉRIO DA INTEGRA O NACIONAL, 2006.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Hierarquiza o e Identifica o dos Espaços Urbanos*. Brasília-DF: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12. ed. São Paulo: EDUSP, 2004.
- FERRÃO, João. *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: FUNDA O CALOUSTE GULBENKIAN, 2011.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. *Regiões de Influência das Cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Arranjos populacionais e concentra es urbanas no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- LEME, Maria Cristina da Silva. *Urbanismo no Brasil: 1895 - 1965*. São Paulo: STUDIO NOBEL, 1999.
- MARICATO, Erm nia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *Ipea*. Brasília-DF, p. 211-220, fev. 2006.
- MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo: CONTEXTO, 2010.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribui o   revisão crítica da forma o e do desenvolvimento da economia brasileira*. São Paulo: BRASILIENSE, 1990.
- NYGAARD, Paul Dieter. *Planos diretores de Cidades: discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: UFRGS, 2005.
- PUJADAS, Rom ; FONT, Jaume. *Ordenación y Planificación Territorial*. Madri: SINTESIS, 2010.
- SANTOS, Milton. *A Urbaniza o Brasileira*. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2013.

SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT'ANA . Introdução. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (org.). *Planos diretores Municipais Pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: LETRA CAPITAL: OBSERVATÓRIO DAS CIDADES: IPPUR/ UFRJ, 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (org.). *Planos diretores Municipais Pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: LETRA CAPITAL: OBSERVATÓRIO DAS CIDADES: IPPUR/ UFRJ, 2011.

SALES, Robson. Só metade das cidades brasileiras tem plano diretor, aponta IBGE. *Valor Econômico*, São Paulo, 15 abr. 2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4525231/so-metade-das-cidades-brasileiras-tem-plano-diretor-aponta-ibge>. Acesso em: 3 out. 2016.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. 4.ed. Rio de Janeiro: BERTRAND BRASIL, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. "Território" da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério. *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. 1.ed. São Paulo: EXPRESSÃO POPULAR: UNESP, 2009, p. 57-72.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. *O processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2004, p. 169-243.