

ORDENAMENTO TERRITORIAL DO ESPAÇO RURAL PARA A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO: REFLEXÕES PROPOSITIVAS A PARTIR DA LITERATURA PUBLICADA

*Territorial planning of rural space for the
National Policy for Balanced Development:
Propositional reflections from the published literature*

DOI: 10.48075/igepec.v26i3.29173

Eduardo Fernandes Marcusso
Jorge Alfredo Cerqueira Streit

**ORDENAMENTO TERRITORIAL DO ESPAÇO RURAL PARA A
POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO:
REFLEXÕES PROPOSITIVAS A PARTIR DA LITERATURA PUBLICADA**

*Territorial planning of rural space for the National Policy for Balanced
Development: Propositional reflections from the published literature*

Eduardo Fernandes Marcusso
Jorge Alfredo Cerqueira Streit

Resumo: O território como ponto de partida da política pública conduz a um processo de ordenamento que procura abranger as esferas econômicas, sociais e ambientais. Contudo, a noção de ordenamento territorial sozinha não suporta a complexidade da dinâmica social. Este artigo visa discutir aspectos relacionados ao ordenamento territorial do espaço rural para a efetivação da Política Nacional de Desenvolvimento Equilibrado (PNDE). O caminho metodológico desta pesquisa documental fez uso da base legal sobre o assunto, artigos científicos e da revisão dos planos e instrumentos já executados no Brasil. Debateu-se a respeito da necessidade de articulação entre entes federativos, agentes públicos, privados e a sociedade civil organizada, no âmbito da noção de governança territorial. Ademais, defendeu-se a utilização do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) como ferramenta fundamental para a implementação da PNDE. Por fim, é reiterada a imprescindibilidade de se compatibilizar o crescimento econômico com o meio ambiente em prol do desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Ordenamento Territorial. Política Nacional de Desenvolvimento Equilibrado. Zoneamento Ecológico-Econômico. Política Pública. Sustentabilidade

Abstract: *The territory as a starting point for public policy leads to a planning process that seeks to encompass the economic, social and environmental spheres. However, only the notion of territorial planning does not support the complexity of social dynamics. This article aims to discuss aspects related to the territorial planning of rural areas for the implementation of the National Policy for Balanced Development (PNDE). The methodological path of this documentary research made use of the legal basis on the subject, scientific articles and the review of plans and instruments already implemented in Brazil. There was a debate about the need for articulation between federative entities, public and private agents and organized civil society, within the scope of the notion of territorial governance. Furthermore, the use of Ecological-Economic Zoning (ZEE) was defended as a fundamental tool for the implementation of the PNDE. Finally, the indispensability of making economic growth compatible with the environment in favor of sustainable development is reiterated.*

Keywords: *Land use planning. National Policy for Balanced Development. Ecological-Economic Zoning. Public policy. Sustainability*

Resumen: *El territorio como punto de partida de la política pública conduce a un proceso de planificación que busca abarcar las esferas económica, social y ambiental. Sin embargo, sólo la noción de planificación territorial no soporta la complejidad de la dinámica social. Este artículo tiene como objetivo discutir aspectos relacionados con la planificación territorial de las áreas rurales para la implementación de la Política Nacional para el Desarrollo Equilibrado (PNDE). El camino metodológico de esta investigación documental hizo uso de la base legal sobre el tema, artículos científicos y la revisión de planes e instrumentos ya implementados en Brasil. Se debatió sobre la necesidad de articulación entre las entidades federativas, los agentes públicos y privados y la sociedad civil organizada, en el ámbito de la noción de gobernanza territorial. Además, se defendió el uso de la Zonificación Ecológica-Económica (ZEE) como una herramienta fundamental para la implementación del PNDE. Finalmente, se reitera la indispensabilidad de compatibilizar el crecimiento económico con el medio ambiente a favor del desarrollo sostenible.*

Palabras clave: *La planificación del uso del suelo. Política Nacional para el Desarrollo Equilibrado. Zonificación Ecológica-Económica. Política pública. Sustentabilidad.*

INTRODUÇÃO

O debate sobre o desenvolvimento é fundamental para o equilíbrio do país e pensar o desenvolvimento a partir do território é uma forma democrática de observar as diferentes dinâmicas e desigualdades do espaço. Dentro dessa temática o ordenamento territorial se configura como importante ferramenta para equilibrar o modelo de desenvolvimento que o Brasil pode tomar.

A partir deste pano de fundo, a pergunta que motivou a realização da presente pesquisa foi: De que forma o ordenamento territorial do espaço rural contribui para a efetivação da Política Nacional de Desenvolvimento Equilibrado (PNDE)? Portanto, o objetivo do artigo foi realizar a discussão dos aspectos relacionados ao ordenamento territorial do espaço rural a fim de contribuir para a efetivação da Política Nacional de Desenvolvimento Equilibrado (PNDE). Para isso, a pesquisa documental mostrou-se exequível, uma vez que demonstrou sua originalidade contrastando a legislação sobre a temática, artigos científicos e da revisão dos planos e instrumentos já realizados no Brasil.

O trabalho encontra justificativa pela observação da não efetivação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento no Brasil em que o conceito de território surge como elemento balizador. Feitosa e Aranha (2020) classificaram esse movimento como a “cegueira geográfica” nas políticas públicas territoriais do Brasil. Os autores apontaram que pensar o território com base nas políticas públicas é diferente de pensar as políticas públicas com base no território, a primeira forma traz a cegueira e a segunda se aproxima das realidades do espaço para poder alterá-lo.

Dessa forma, o tema é de relevante importância, sobretudo no contexto de retomada do crescimento econômico pós-pandemia da COVID-19 e as decisões e direcionamentos que os países devem tomar para mirar o desenvolvimento das nações. Neste contexto, a introdução do trabalho apresenta a contextualização da problemática e a pergunta de partida, bem como o objetivo de pesquisa.

A seguir, o presente artigo está dividido em mais quatro partes. As premissas teóricas se ocupam em demonstrar o referencial teórico na área, citando autores seminais e contemporâneos que tratam o tema. A discussão dos resultados se mostra em duas seções: a primeira demonstra a importância da busca pelo equilíbrio entre agricultura familiar e o agribusiness enquanto a segunda debate a respeito das ferramentas para o ordenamento territorial do espaço rural. Por fim, as considerações finais resumem as principais constatações da análise documental realizada, reiterando a ideia de que a PNDE precisa reconhecer a instância do território para pensar o equilíbrio do desenvolvimento. Deste modo, alinha-se às noções de ordenamento territorial, governança territorial e caminha-se ao encontro dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

2 – PREMISSAS TEÓRICAS

Para se pensar o espaço geográfico é necessário observar todos os seus aspectos. Foi neste sentido que Milton Santos considerou este conceito “como algo que participa igualmente da condição do social e do físico, um misto, um híbrido” (SANTOS, 2000, p.56).

Assim, o espaço geográfico se assemelha ao conceito de território usado para evidenciar tanto o processo histórico quanto a base material e social das novas ações humanas. Tal ponto de vista permite uma consideração abrangente da totalidade das causas e dos efeitos do processo socioterritorial. O território usado,

visto como uma totalidade, é um campo privilegiado para a análise na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso. (SANTOS, 2000).

A partir das diversas dimensões o território pode ser visto a partir de uma visão integradora do conceito, considerando seu caráter natural, político, econômico e cultural. Dessa forma, “o território pode ser concebido a partir de múltiplas relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural.” (HAESBAERT, 2014, p.79).

Dessa forma, é importante uma abordagem territorial que trabalhe metodologicamente a multiescalaridade e multitemporalidade do território, buscando a observação da distribuição das atividades (i)materiais, apropriação e dominação nas dimensões (SAQUET, 2015).

A partir deste contexto a temática do ordenamento territorial ganha força na atualidade em virtude da interdependência universal dos lugares e do novo papel ativo do território, num processo de retorno ao território (SANTOS, 1998). A partir da globalização e da intensificação dos fluxos ocorre um deslizamento escalar no qual as escalas global-supranacional e local-regional ganham importância na descentralização da gestão do espaço nacional (BENKO, 2001).

O território como ponto de partida da política pública conduz a um processo de ordenamento que procura abarcar de forma cada vez mais ampla e justa todas as esferas econômicas, sociais e ambientais da população brasileira. Contudo, a noção de ordenamento territorial sozinha não suporta a complexidade da dinâmica social, já que ao fim e ao cabo o objetivo do ordenamento territorial é o desenvolvimento. O desenvolvimento, por sua vez, necessita da coordenação dos agentes territorialmente inseridos em projetos comuns por meio de acordos e consensos, ou seja, é necessário a governança do território.

Então, existe um encadeamento conceitual que é necessário para construção de uma política que promova o desenvolvimento de forma equilibrada, conforme destacado na Figura 1.

Figura 1: Encadeamento conceitual Governança-Ordenamento-Desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria a partir das referências do texto

A governança surge como processo de construção organizacional e institucional a partir de consensos formais entre os atores geograficamente próximos, que buscam diferentes modos de coordenação para resolução dos problemas enfrentados pela nova produção dos territórios (PECQUEUR, 2000).

Neste sentido, a governança torna-se territorial quando se reconhece que o território é o recorte espacial de poder que permite que empresas, estados e sociedade civil entrem em contato, manifestando diferentes formas de conflitos e de cooperação, direcionando, portanto, o processo de desenvolvimento territorial. Sendo assim a "governança territorial, enquanto conceito, instrumento e processo de ação, poderia ser conhecida como novo 'piloto' do desenvolvimento econômico e social descentralizado" (PIRES et al., 2011).

Por sua vez, o conceito de ordenamento deve ser diferenciado das ferramentas de coordenação do "uso do solo", não pode ser confundido com políticas de planejamento regional e nem mesmo reduzido ao Zoneamento em suas várias modalidades, contudo, esse ainda é o instrumento mais utilizado (BECKER, 2005).

O ordenamento na lógica territorial é definido da seguinte maneira:

Ordenamento territorial é a regulação das tendências de distribuição das atividades produtivas e equipamentos no território nacional ou supranacional decorrente das ações de múltiplos atores, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação, de modo a alcançar os objetivos desejados (MI, 2006, p.10).

Como vemos o ordenamento busca, por meio de articulações e negociações, um objetivo final, que é o desenvolvimento e que também pode ser pensando a partir do território. Então, o desenvolvimento territorial é o resultado de uma ação coletiva intencional de caráter local, um modo de regulação territorial, portanto, uma ação associada à uma cultura e plano de instituições locais, tendo em vista arranjos de regulação das práticas sociais (PIRES; MULLER; VERDI, 2006). Neste sentido o desenvolvimento territorial este está cada vez mais dependente da organização social e da criação de espaços de diálogos e negociação entre os diferentes atores sociais em prol de uma meta comum, para garantir um desenvolvimento econômico territorialmente equilibrado, socialmente justo e ambientalmente sustentável (PIRES, 2016).

Como fica claro o objetivo do ordenamento territorial é o desenvolvimento e este por sua vez, tendo o território como base, carece da participação da sociedade civil organizada para o avanço das formas de melhoria geral da qualidade de vida da população em termos econômicos, social e ambientais.

A partir desse entendimento teórico, avança-se para expansão do conceito de ordenamento territorial do espaço rural, sobretudo nas questões referente a situação do campo no Brasil e as relações entre a agricultura familiar e o agronegócio.

3 – É PRECISO EQUILIBRAR A AGRICULTURA FAMILIAR E O AGRONEGÓCIO

O Brasil é menos urbano do que se calcula. Essa afirmação é o subtítulo do livro, de 2002, do professor José Eli da Veiga (Universidade de São Paulo - USP) chamado “Cidades Imaginárias”, o qual aponta que uma parcela do país considerada urbana, possui dinâmicas econômica, social, política e cultural essencialmente rurais. Na metodologia proposta pelo autor os municípios pequenos e tido como rurais são aqueles com menos de 50 mil habitantes, mas também com menos de 80 hab./km², o que leva a considerar que 80% dos municípios o Brasil, onde vivem 30% da população, são rurais (VEIGA, 2002).

Essa constatação não é meramente estatística, mas aponta para “a necessidade de uma renovação do pensamento brasileiro sobre as tendências da urbanização e de suas implicações sobre as políticas de desenvolvimento que o Brasil deve adotar” (idem, p. 31). Assim, pensar o Plano Nacional de Desenvolvimento Equilibrado (PNDE) é necessariamente pensar em ações mais concretas para o desenvolvimento do espaço rural brasileiro.

Dessa forma, o autor aponta para dois modelos de desenvolvimento no meio rural brasileiro. Aquele baseado na agricultura familiar com maior diversificação das economias locais e o Agronegócio, cujo objetivo é maximizar a competitividade dos produtos agropecuários brasileiros, buscando pela redução dos custos de produção e de transação, com a especialização das fazendas

Assim, é necessário aliar de forma mais equilibrada, como propõe o PNDE, a agricultura familiar com o agronegócio. Este último já alcançou certa excelência nas formas de produção e no alcance do mercado externo, então é preciso a valorizar a agricultura familiar para evitar o êxodo rural e reconhecer as potencialidade e vocações dos territórios. Desta forma, por meio de uma agricultura familiar pluriativa e multifuncional, gera-se ganhos econômicos para esse modelo que tem evidentemente maior observância aos aspectos sociais e ambientais, além de estar em consonância com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (UNITED NATIONS, 2015).

Neste sentido, os territórios da agricultura familiar precisam explorar melhor seus recursos e ativos territoriais (BENKO; PECQUEUR, 2001) como forma de construir ou reforçar vantagens comparativas “de combinação de competências e de aprendizagem de novos conhecimentos a partir de fatores específicos” (PECQUEUR; ZIMMERMANN, 1994, p.56).

Então, são essas as especificidades que podem operar como mecanismos de valorização do saber local e das vocações territoriais para fixação das culturais tradicionais e para agregação de valor aos produtos agropecuários. Esse movimento pode ser impulsionado pelas Indicações Geográficas (IG) e também pelas certificações artesanais.

As IG, por exemplo, carregam consigo recursos específicos do território que promovem a valorização do saber local, das vocações e potencialidades territoriais e agregação de valor a produção de base local. No mundo ao todo são mais de 10mil IG que movimentam mais de US\$ 50 bilhões e estão 90% nos países desenvolvidos. No Brasil existem mais de 60 IG, enquanto na França mais de 600 e considerando que em termos territoriais a França é equivalente ao estado da Bahia, imagina-se o potencial transformador que esse mecanismo possui (Portal da Indústria, 2021).

Conforme verificado, o desenvolvimento orienta a promoção de atividades econômicas que podem ser mais homogêneas e voltadas ao ganho de produtividade

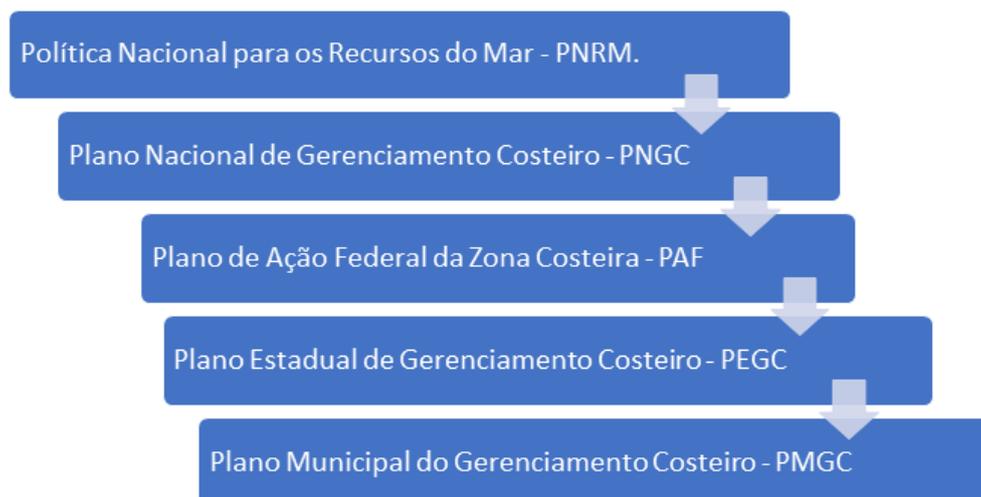
e mercado externo ou mais heterogênea, diversas e valorizando as especificidades territoriais. Assim, como o objetivo é o desenvolvimento equilibrado, faz-se necessário reequilibrar o fomento entre a agricultura familiar e o agronegócio.

Uma das maneiras de operar essa mudança é a incorporação da noção de território nas políticas públicas nacionais. Na Europa, por exemplo, a noção de coesão territorial faz parte das políticas do bloco desde 1986 e se fazem presente também na visão de futuro do bloco, como a sua Agenda Territorial 2030 (COMISSÃO EUROPEIA, 2022). No Brasil se foi tentado uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), mas não se avançou, então a PNDE pode ser uma forma de resgatar os achados dessa iniciativa a fim de planejar o país para 2056 de forma estratégica e para isso, é necessário o uso de instrumentos de ordenamento territorial.

4 – INSTRUMENTOS DO ORDENAMENTO TERRITORIAL DO ESPAÇO RURAL

O ordenamento territorial é essencialmente uma atribuição da união, conforme previsão constitucional (art. 21º), podendo se articular com os outros entes federativos (art.30) (BRASIL, 1988). Nessa lógica, existe um escalonamento das ações governamentais que partem do poder federal para as instâncias estaduais até chegar nos municípios, dentro do pacto federativos. O governo federal traça diretrizes gerais como as políticas nacionais e os planos nacionais com temas e áreas mais particulares, a partir desse processo podem existir elementos cada vez mais específicos como os programas, fundos e sistemas. Esse processo de escalonamento que orientam o ordenamento territorial pode ser verificado na Figura 2.

Figura 2: Exemplo do escalonamento da articulação federativa do ordenamento territorial



Fonte: MMA, 2015.

O PNGC ainda dispõe de instrumento para sua efetivação como o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO), Sistema de Monitoramento Ambiental da

Zona Costeira (SMA), Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC) e a Macrodiagnóstica da Zona Costeira.

Evidencia-se que é necessário uma ampla rede de atores e processos para se promover o ordenamento territorial e uma intensa articulação entre os entes federativos. A partir desse entendimento, prossegue-se a presente discussão teórica para a análise mais aprofundada do ordenamento territorial do espaço rural.

Nas políticas de ordenamento do campo existem alguns marcos legais importante, tais como as leis sobre reforma agrária, regularização fundiária, titulação e temas afins. Um dos mais relevantes para o Zoneamento Ecológico-Econômico é o Código Florestal Brasileiro que coloca este instrumento como peça importante para a delimitação das reservas legais (BRASIL, 2012). Entretanto, o marco legal soberano se dá pela lei nº6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Então, é importante visualizar que o ZEE (inciso II, Art.9º) é um instrumento de uma política pública para articular e discutir o ordenamento do território brasileiro, a partir de uma lógica ambiental (BRASIL, 1981).

O regulamento da lei (decreto nº 4297/2002) estabelece os critérios do ZEE e traçar seu objetivo como o de “organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.” (Art. 3º). Neste contexto, o processo de elaboração do zoneamento busca compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, com ampla participação democrática e valorização conhecimento científico multidisciplinar (art. 4º) (BRASIL, 2002).

Outro marco legal importante para a articulação entre os entes federativos é a Lei Complementar nº 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre os entes da federação no exercício da competência comum relativa ao meio ambiente. Portanto, a ZEE trata-se de um instrumento de ordenamento territorial que pressupõe o equilíbrio entre economia e meio ambiente, articulação entre os entes federativos¹ e participação social, ou seja, um importante instrumento para a PNDE (BRASIL, 2011). Sendo assim, destaca-se que:

O ZEE busca contribuir para racionalizar o uso e a gestão do território, reduzindo as ações predatórias e apontando as atividades mais adaptadas às particularidades de cada região, melhorando a capacidade de percepção das inter-relações entre os diversos componentes da realidade e, por conseguinte, elevando a eficácia e efetividade dos planos, programas e políticas, públicos e privados, que incidem sobre um determinado território, espacializando-os de acordo com as especificidades observadas. Contudo, a conciliação dos objetivos do desenvolvimento com os da conservação ambiental requer ainda uma profunda reformulação do modo e dos meios aplicados nos processos de decisão dos agentes públicos e privados. Não basta estabelecer um rigoroso planejamento e ordenamento territorial, concebido segundo os objetivos da conservação ambiental, do desenvolvimento econômico e da justiça social, se isso não for acompanhado da criação e do fortalecimento de novas condições institucionais e financeiras que concorram para sua implementação, com uma integração das diversas ações que atuam num dado território (MMA, 2022, p.1).

Aqui aponta-se dois pontos fundamentais que conversam com as premissas teóricas aqui levantadas. A primeira diz respeito a participação e articulação entre os agentes públicos e privados na formulação do zoneamento o que vai de encontro com a conceituação de governança territorial que chama atenção para a necessidade de reconhecer os agentes dos territórios para promover o desenvolvimento territorial. O segundo apontamento aborda exatamente da valorização das especificidades locais, ponto crucial para se compreender o desenvolvimento territorial. Então, para a efetivação do ordenamento territorial é necessário a governança do território para o seu desenvolvimento, objetivo último das políticas nacionais, como faz lembrar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil em sua constituição; “garantir o desenvolvimento nacional” (Inciso II, art. 3º). Tendo em tela esses aspectos, passa-se para a forma de operacionalização do ZEE.

Em 2006 o Ministério do Meio Ambiente lançou as Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (MMA, 2006). Este documento apresenta o Programa Zoneamento Ecológico-Econômico – PZEE, delineando a concepção geral, arranjos institucionais, fundamentos conceituais e as diretrizes para os procedimentos operacionais necessários à execução do ZEE no território nacional. Com foco na descentralização das ações em nível multiescalar o PZEE propõe uma divisão da abrangência das ZEE conforme a ordem de grandeza (Figura 3).

Figura 3: Enfoques do Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE conforme a abrangência, nível político-administrativo e ordem de grandeza

ENFOQUE	ABRANGÊNCIA TERRITORIAL	NÍVEL POLÍTICO-ADMINISTRATIVO	ORDENS DE GRANDEZA
ESTRATÉGICO (POLÍTICO)	Continental	Federal	1:10.000.000/1:5.000.000
	Nacional	Federal	1:2.500.000/1.1000.000
	Regional	Federal/Estadual	1:1.000.000/1:250.000
TÁTICO (OPERACIONAL)	Estadual	Estadual/Municipal	1:250.000/1:100.000
	Municipal	Municipal	1:100.000/1:50.000
	Local	Distrital	1:25.000/1:1.000

Fonte: MMA, 2006

Nessa divisão fica claro as diferentes ações dos entes federados e a importância da noção de governança territorial para executar o ZEE no Brasil, ficando o governo federal no nível estratégico e os estados e municípios mais afetos ao nível operacional. As escalas estabelecidas delimitam também o tratamento das informações coletas para subsidiar o ZEE, neste nível a unidade básica de análise de detalhamento é a Unidade Territorial Básica – UTB, que se configura como o produto da intersecção entre os sistemas naturais e o uso mais adequado aos objetivos desse tipo de ZEE, sendo uma entidade geográfica específica com articulação com as demais da mesma zona.

Para executar as análises o ZEE possui quatro fases de trabalho que conduz o processo de zoneamento: 1. Planejamento: identificar as demandas técnicas, financeiras, institucionais e sociais, mobilizar os recursos financeiros e humanos necessários à execução; 2. Diagnóstico: coleta de dados orientados por um objetivo para a espacialização das relações sociais e dos processos de ocupação; 3. Prognóstico: elabora a situação atual e os cenários tendenciais e desejados, as

unidades integradas propostas e as zonas de planejamento; 4. Implementação: formalização em normas e apoio a gestão das zonas delimitadas por meio de plano contínuo de monitoramento. Verifica-se o encadeamento das fases na Figura 4.

Figura 4: Diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico

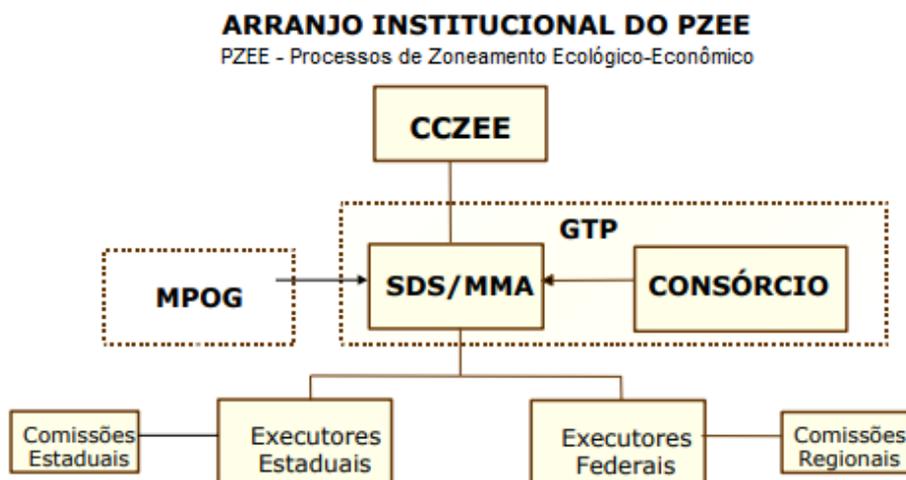


Fonte: MMA, 2006

Existe uma grande estrutura na formação e descrição da situação do local em termos físico-bióticos, socioambientais e jurídicos-institucionais, gerando um panorama da situação atual com as potencialidades e limitações. A partir desse levantamento são criadas proposições de unidade de intervenção que são base para criação de diferentes cenários. Por fim, são criadas as diretrizes gerais e específicas para as diferentes zonas criadas.

Como fica evidente, existe uma grande estrutura envolvida na concepção do ZEE e faz-se necessário uma articulação para montagem desse processo. Para sua efetivação, anteriormente existia a instância política do PZEE, a Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional (CCZEE), responsável por planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução dos diversos Processos de Zoneamento Ecológico-Econômico (PZEE) de âmbito federal, bem como apoiar os diversos estados da federação na execução dos seus respectivos processos de zonificação do território, compatibilizando-os com aqueles executados pelo Governo Federal. Neste mesmo contexto, também existia o órgão técnico para assessorar o CCZEE, o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, denominado de Consórcio ZEE Brasil. Essas instâncias faziam a governança territorial do processo, conforme verifica-se nas Figura 5.

Figura 5: Arranjo institucional do Processos de Zoneamento Ecológico-Econômico - PZEE



Fonte: MMA (2006) alterada pelos autores

A grande estrutura montada para a real operacionalização do ZEE mostra a importância desse instrumento para o ordenamento do território nacional, para a PNMA e, em última instância, para o desenvolvimento territorial, equilibrado e sustentável do Brasil.

O CCZEE foi criado em 1990 (BRASIL, 1990) e o Consórcio ZEE Brasil em 2001 (BRASIL, 2001) e foram atualizados pela última vez em 2006 (BRASIL, 2006), entretanto foram revogados em 2019 (BRASIL, 2019a). Neste ponto se perde os elementos fundamentais de operacionalização do ZEE, sobretudo em nível nacional, dificultando a, necessária, articulação entre os entes federativos e atualizações das diretrizes do ZEE e o apoio a sua gestão.

Como se pode notar operacionalizar o conceito de ordenamento territorial na prática de execução do governo requer uma grande estrutura do Estado e a academia desempenha papel fundamental para esse processo. A não plena efetividade do ordenamento territorial do país esbarra nas imperfeições e limitações de seu federalismo e na falta de alcance do instrumento nos quatro cantos do Brasil.

Apesar das dificuldades, o ordenamento territorial oferece uma grande oportunidade para direcionar a ação do estado no espaço geográfico nacional e equilibrar o desenvolvimento nos diferentes territórios que se constroem no país. Contudo, se essa política não for sedimentada em leis que observam os ditames da constituição federal, movimentos políticos podem acabar e/ou reduzir com as poucas estruturas e instrumentos de ordenamento territorial que o país possui.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme discutido ao longo deste artigo, o ordenamento territorial é um conceito que faz parte de uma constelação de noções que tem por objetivo o desenvolvimento nacional. Para a real efetivação desse processo, é necessário a articulação entre os entes federativos, demais agentes públicos e privados e a sociedade civil organizada, no âmbito da noção de governança territorial.

Essa interseção conceitual é uma importante base para se pensar a PNDE que está em tela, já que as premissas dessa política passam essencialmente pelas noções de ordenamento, governança e desenvolvimento territoriais, no âmbito do crescimento equilibrado e sustentável. Outro ponto fundamental de observação na

presente pesquisa, é que a PNDE deve ter relação com a agricultura familiar e o agronegócio. Esses modelos distintos de agricultura ordenam o território de forma diferente e é necessário reequilibrar o fomento que existe para cada uma dessas modalidades.

Neste sentido, é importante observar a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil relativa ao período de 2020 a 2031 (EFD 2020-2031), que foi instituída pelo Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020. A EFD é uma declaração de planejamento governamental com cinco eixos principais, a saber: econômico, ambiental, social, infraestrutura e institucional. A diretriz principal da EFD, válida para todos os seus eixos, é elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais. A essa diretriz principal, associa-se o índice-chave geral da Estratégia: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas (ONU).

A agricultura aparece no eixo econômico como agronegócio como desafio de aumentar a produtividade da economia brasileira, já no eixo ambiental se fala em agricultura de baixo carbono para o desafio do enfrentamento da mudança do clima e no eixo social é destacado a importância da agricultura familiar para o desafio de reduzir as desigualdades e a população abaixo da linha da pobreza.

Para que esses objetivos da EFD não sejam conflitantes é necessário que entre em cena o instrumento do ordenamento territorial para delimitar a função da agricultura naquele local, ou seja, se não houver uma forma de direcionar o desenvolvimento natural do agronegócio, ao que tudo indica, ele irá suplantar os objetivos ambientais e sociais da agricultura. Mais uma vez aqui o poder do ordenamento territorial se apresenta como importante alternativa para atingimento de um desenvolvimento equilibrado no Brasil.

Reforçando a tese proposta, verifica-se que o agronegócio, apesar de trazer forte crescimento econômico para o país e representar aproximadamente 25% Produto Interno Bruto nacional, não tem margem para reconhecer as especificidades dos territórios. Desde o final da década de 1980 o Brasil tem se especializado na produção de *commodities* para o mercado internacional (BASSO ET AL., 2021). Deste modo, toda terra deve ser modelada para a produção em larga escala, sobretudo para exportação, como observado, por exemplo, no complexo grão-carne.

Esse volume de produção é importante para economia nacional, mas como preconiza a PNMA, uma das bases do ordenamento territorial nacional e arcabouço para o ZEE, é necessário compatibilizar e equilibrar o crescimento econômico com o meio ambiente, naquilo que se chama de desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2019b) e que acrescenta-se aqui as adjetivações que nossa argumentação traz, o desenvolvimento territorial, equilibrado, sustentável.

Assim, a valorização da agricultura familiar é um elemento fundamental para respeitarmos as vocações e potencialidades dos territórios, além de promover a redução das desigualdades, da pobreza e da fome, do êxodo rural. Além disso, a agricultura familiar contribui para garantir a segurança alimentar e alimentação saudável para a população brasileira.

Neste contexto, entende-se que o ordenamento do território nacional passa por diversas ações tais como políticas, planos, programas, entre outros. Entretanto, para operacionalizar esse ordenamento é necessário instrumentos de efetiva intervenção no espaço geográfico. Assim, o ZEE aparece como ferramenta fundamental e carrega consigo premissas valiosas para o PNDE, tais como a coordenação entre os entes federativos, a articulação entre os demais entes públicos e privados e a escuta à sociedade civil organizada. Desta forma, condensa-se essas premissas na noção de governança territorial

Outro elemento fundamental é a valorização das especificidades de cada região na conformação das zonas do processo de ordenamento do território, bem como descrito na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – ENDES (MPDG, 2019). Sendo assim, as potencialidades, vocações e recursos específicos do território são fundamentais para a efetivação do ZEE. Portanto, essas ideias foram agrupadas no conceito de desenvolvimento territorial.

Por fim, reiterou-se a ideia de que a PNDE precisa reconhecer a instância do território para pensar o equilíbrio do desenvolvimento, aliado às noções de ordenamento territorial e governança territorial. A partir desse quadro é possível se imaginar o desenvolvimento nacional, aliado aos ODS, as ENDES e ao Desenvolvimento Territorial. Ou seja, não é possível imaginar o Desenvolvimento Equilibrado sem olhar para toda complexidade que está envolvida na dinâmica social brasileira. Portanto, sustentabilidade, ordenamento, governança e desenvolvimento territoriais são elementos fundamentais para se construir uma Política Nacional de Desenvolvimento (verdadeiramente) equilibrada.

REFERÊNCIAS

BASSO, D.; TRENNEPOHL, D.; VIEIRA, E.L.; MUENCHEN, J.V.; A dinâmica de ocupação do espaço natural pelo processo de expansão da sojicultura no Brasil. Informe GEPEC. Toledo, v. 25, n. 1, 2021.

BENKO, G. A recomposição dos espaços. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. v.1, n. 2, p. 7-12, 2001.

BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. Geosul, Florianópolis, v. 16, n. 32, 2001.

BECKER, B. Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: BRASIL, Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Ministério da Integração Nacional, Brasília, 2005.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acessado em: 19 de julho de 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acessado em: 19 de julho de 2022.

BRASIL. Decreto nº 99.540 de 21 de setembro de 1990. Institui a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99540.htm. Acessado em: 19 de julho de 2022.

BRASIL. Decreto de 28 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico Econômico do Território Nacional.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2001/dnn9465.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Comiss%C3%A3o%20Coordenadora,ZEE%2DBrasil%2C%20e%20d%C3%A1%20outras Acessado em: 19 de julho de 2022.

BRASIL. Decreto nº 4.297 de 10 de julho de 2002. Estabelece critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm

Acessado em: 19 de julho de 2022

BRASIL. Decreto de 14 de setembro de 2006. Dá nova redação ao art. 7º do Decreto de 28 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DSN&numero=14/09-4&ano=2006&ato=900ATS65kMRpWTeef>. Acessado em: 19 de julho de 2022.

BRASIL. Lei complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas para ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acessado em: 19 de julho de 2022.

BRASIL. Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm.

Acessado em: 19 de julho de 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.087 de 5 de novembro de 2019. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=10087&ano=2019&ato=6e1gXWU1keZpWT13a>. Acessado em: 19 de julho de 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.810 de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm.

Acessado em: 19 de julho de 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020. Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10531.htm.

Acessado em: 19 de julho de 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. Coesão Territorial. Disponível em:

https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/what/territorial-cohesion/.

Acessado em: 10 de fevereiro de 2022.

FEITOSA, L. da C.; ARANHA, P. R. A “cegueira geográfica” nas políticas públicas territoriais e regionais brasileiras. Revista Brasileira Estudos Urbanos Regionais, v.22, E202018, 2020. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202018>

HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização: Do “fim dos territórios” à Multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

MI - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (Versão Preliminar). Brasília, 2006.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil. Brasília: MMA, 2006.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC. Brasília: MMA, 2015.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Zoneamento Ecológico-Econômico. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial.html>. Acessado em: 02 de fevereiro de 2022.

MPDG – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília-DF, 2019.

PECQUEUR, B. Le développement local. Paris: Syros, Revue et Augmentée, 2000.

PECQUER, B; ZIMMERMANN, J. B. Fundamentos de uma economia da proximidade In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. As regiões ganhadoras distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta, p.77-101, 1994.

PIRES, E.L.S; MÜLLER, G; VERDI, A. R. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. Geografia. Rio Claro, v. 31, n.3, p. 437-454, 2006.

PIRES, E. L. S; FUINI, L. L.; MANCINI, R. F.; PICCOLI NETO, D. Governança territorial: conceito, fatos e modalidades / Rio Claro: UNESP - IGCE: Programa de Pós-graduação em Geografia, 2011.

PIRES, E. L. S. Território, Governança e desenvolvimento: questões fundamentais. Caderno Prudentino de Geografia, n. 38, v. 2, p. 23-49, 2016.

PORTAL DA INDÚSTRIA. Um panorama das indicações geográficas no país. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/especiais/um-panorama-das-indicacoes-geograficas-no-brasil/> Acessado em: 31 de janeiro de 2022.

SAQUET, M. Abordagens e concepções de territórios. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

SANTOS, M. O Retorno ao Território. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA, M. L. (orgs) Território: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1998.

SANTOS, M. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

UNITED NATIONS. Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development. 2015

VEIGA, J. E. da. Cidades imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

Recebido em 27/04/2022.

Aceito em 25/10/2022.