

POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL:
EL CASO DE BRASIL

*Rita de Cássia Gregório de Andrade**

RESUMEN

En la historia reciente de las políticas territoriales brasileñas se observa la opción por la elaboración e implantación de Políticas de Ordenamiento Territorial a nivel nacional, las cuales contemplan las metodologías de gestión contemporánea, o sea, la descentralización y consecuente participación social como también la articulación de acciones entre las diferentes instancias del gobierno. Asimismo se presenta la idea de sostenibilidad del desarrollo. El objetivo de este artículo es contribuir para la discusión respecto a las políticas nacionales de Ordenamiento Territorial trayendo el caso de Brasil. La discusión es fruto de observaciones, experiencias y estudios de la autora, con lecturas y análisis de fuentes primarias y secundarias, sobre todo material estadístico y cartográfico del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), publicaciones del Ministerio de Integración Nacional de Brasil (MIN), libros y artículos de revistas científicas.

Palabras clave: ordenamiento territorial, políticas territoriales, política de Estado, Brasil

National Politics of Territorial Management: The Brazilian Case

ABSTRACT

In the recent history of the Brazilian Territorial Politics, we can observe the option for the elaboration and implementation of Politics for Territorial Arrangement, in a national level, which contemplates the contemporary management methodologies. This means, the decentralization and consequent social participation as also the articulation of actions between the different government instances, together with the idea of sustainable development. The aim of this paper is to contribute to the discussion regarding the national politics of Territorial Arrangement through the case of Brazil. The discussion is supported by observations, experiences and studies of the author, based on lectures and primary and secondary analysis, mainly on statistical and cartographical material from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), publications of the Brazilian National Integration Ministry (MIN), books and scientific magazine papers.

Keywords: territorial arrangement, territorial politics, state politics, Brazil

* Magíster en Geografía Urbana e Histórica, Universidad Federal de Paraíba. Profesora del Taller de Investigación I, Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Correo electrónico: <ritagandrademail.com>.

INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos básicos del ordenamiento territorial de la República Federativa de Brasil es promover acciones articuladas y armónicas entre las instancias político-administrativas, las que son formadas por el gobierno federal, las unidades de la federación, llamadas Estados y el Distrito Federal. Asimismo, Brasil posee 5564 municipios (IBGE 2006), lo que corresponde al mismo número de ciudades, puesto que en la nación brasileña toda sede de municipio es una ciudad. En dichos municipios (no en todos) también son gestados planos de ordenamiento territorial, tales como los planes directores municipales.

Actualmente, los 189 985 135 habitantes (IBGE 2008) están distribuidos en el territorio nacional de manera desigual, con fuerte densidad demográfica en unas regiones y baja ocupación humana en otras. Igualmente, la distribución de los recursos económicos y de servicios sigue caracterizada por la disparidad tanto inter como intrarregional.

Por su parte, el medio ambiente ha sufrido fuertes impactos por las diversas intervenciones humanas, las que a través de la urbanización, agricultura y utilización de los recursos naturales han depredado los diversos ecosistemas, sobre todo la foresta atlántica, ubicada en la costa del país, el área mas poblada y urbanizada. Este ecosistema ya en el período colonial (1500-1822) presentaba serias señales de destrucción.

En la historia reciente de las políticas territoriales brasileñas se observa la opción por la elaboración e implantación de políticas de ordenamiento territorial a nivel nacional, las cuales contemplan las metodologías de gestión contemporánea; es decir, la descentralización y consecuente participación social como también la articulación de acciones entre las diferentes instancias del gobierno, conforme se ha dicho en el primer párrafo. Asimismo se presenta la idea de sostenibilidad del desarrollo.

El objetivo de este artículo es contribuir para la discusión respecto a las políticas nacionales de ordenamiento territorial y para ello se presenta el caso de Brasil. Por lo tanto, para referenciar esta temática, el presente escrito menciona algunas políticas territoriales brasileñas desde la década de 1930 hasta la propuesta de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial en el seno del Ministerio de Integración Nacional en el año 2004.

Las bases de esta discusión reposan en las experiencias académicas de la autora y su conocimiento sobre la historia de las políticas territoriales brasileñas. La discusión es fruto de observaciones, experiencias y estudios, con lecturas y análisis de fuentes primarias y secundarias, sobre todo material estadístico y cartográfico del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), publicaciones del Ministerio de Integración Nacional de Brasil (MIN), libros y artículos de revistas científicas.

El presente artículo está dividido en «Antecedentes», donde se hace rápidos apuntes sobre la formación del territorio brasileño y se presenta algunas políticas territoriales de la década de 1930 a la de 1970. Luego en «El ordenamiento territorial naciente», se discute sobre el ordenamiento territorial como tema reciente, algunos conceptos y su introducción en Brasil a partir de la década de 1980. Por último, «Elaboración del documento base para la definición de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial – PNOT», trata sobre las ideas, principios, estrategias y diagnóstico del país en su Política Nacional de Ordenamiento Territorial del año 2004.

ANTECEDENTES

La formación del territorio brasileño empezó con la colonización portuguesa en el siglo XVI, con la expropiación de las tierras de la población autóctona. El tipo de ocupación se dio desde la costa, donde se desarrolló la economía de caña de azúcar y se constituyeron las primeras aglomeraciones urbanas. Luego, ocurrió la penetración al interior para el desarrollo de actividades agropecuarias, las expediciones en busca de oro y plata o para la catequización de los indígenas.

Con efecto esta forma de colonización se dio bajo la economía predominantemente agrícola, siendo respectivamente la caña de azúcar en el litoral (economía dominante del siglo XVI hasta el siglo XVIII), la agropecuaria en el interior del Noreste (economía complementaria) y la plantación de café en el Sudeste (dominante a partir del siglo XIX hasta la industrialización en la década de 1930). Por esto, prácticamente hasta mediados del siglo XX Brasil era un país de economía agroexportadora, con un territorio desarticulado y la mayoría de la población viviendo en áreas rurales. Azevedo, al estudiar el pasado de las ciudades brasileñas, señala la tendencia antiurbanizante de los primeros tiempos de la colonia:

Eram as «sesmarias» e as fazendas de gado, que estimulavam a dispersão demográfica; eram os engenhos de açúcar, responsáveis por uma forma diferente de concentração (que girava em torno das «casas-grandes»), mas que só excepcionalmente evoluíam para o povoado, a vila e a cidade (Azevedo, 1956, p. 67).

Por lo tanto, con excepción del período de la explotación minera en Minas Gerais en el siglo XVIII, la que tuvo carácter urbano, las demás formas de actividad económica del territorio brasileño proporcionaron una ocupación de tipo rural (Azevedo 1956). Sin embargo, es en el siglo XX cuando se presenta el rápido proceso de urbanización del país debido a la llegada de la industria, la cual resultó en el crecimiento de muchas ciudades.

Históricamente, Brasil adquirió una configuración territorial marcada por la presencia de ciudades en la costa, una población rural dispersa y regiones económicas aisladas

en un territorio gigante que los portugueses lograron expandir mas allá del antiguo Tratado de Tordesillas hasta alcanzar el número de 8 514 876 599 km², contando con la anexión del Estado de Acre a inicios del siglo XX, luego de su pérdida por Bolivia. Este tipo de configuración territorial empezó a cambiar con más rapidez a partir de la década de 1930.

En dicha década se inició el proceso de industrialización del país, que pasó de agrario-exportador a urbano-industrial. Esta economía naciente se caracterizó por la concentración en la región Sudeste del país, acentuando así el problema de la desigualdad económica entre las regiones. Sin embargo, en los años treinta del siglo XX el gobierno brasileño empezó a elaborar varias políticas territoriales.

Se sabe que el ordenamiento territorial como opción metodológica de gestión territorial contemporánea surgió en Brasil en la década de 1980, por lo tanto, lo que hubo antes de esta fecha fueron planes llevados a cabo por el *Estado Desenvolvimentista* el cual adoptó un modelo de desarrollo similar al keynesianismo europeo.

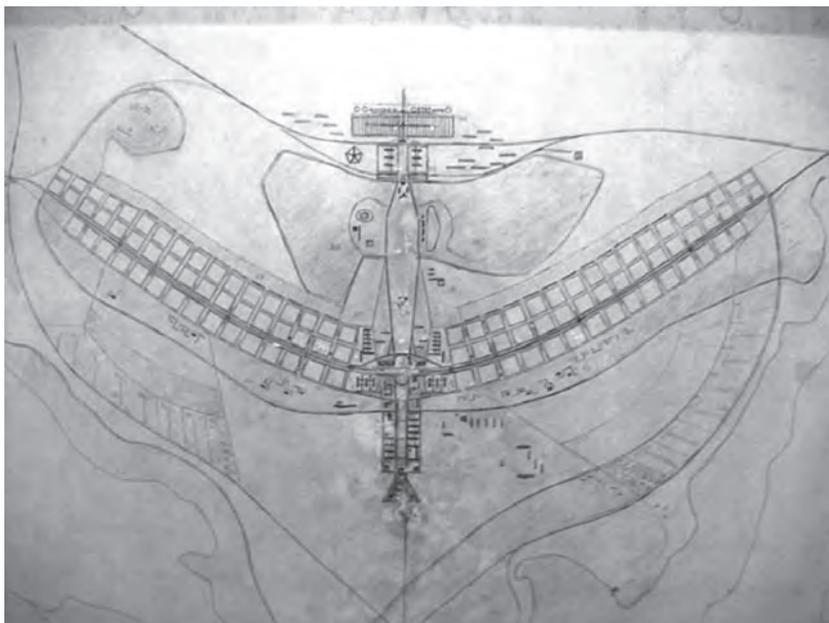
A partir de la década de 1930 empezó la planificación económica y social (desarrollo industrial) promovida por el desarrollo nacional. El fuerte de las políticas territoriales se centró en la integración nacional y el desarrollo regional. La década de 1930 fue importante por la creación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) en 1937. Esta institución fue creada para hacer levantamientos estadísticos, geográficos, cartográficos y demográficos necesarios para el conocimiento de la realidad física, económica y social del país. Hasta la actualidad, una de las funciones del IBGE es subsidiar actividades de planificación gubernamental.

De las políticas territoriales existentes entre 1930 y 1980 destaca por su magnitud el Plan de Metas (crecer cincuenta años en cinco) de la década de 1950, llevado a cabo por el presidente Juscelino Kubichek. Este proyecto de Estado se concentró en la construcción de Brasilia; la apertura de carreteras nacionales y la creación de los organismos regionales para el desarrollo, como la Superintendencia del Desarrollo de Noreste (Sudene) y la Superintendencia del Desarrollo de la Amazonía (Sudam).

En aquel contexto histórico, la construcción de Brasilia (1956-1960) en el centro del país era justificada por la necesidad de llevar el desarrollo a otras regiones, puesto que la región Sudeste concentraba la demografía, la riqueza y el poder político. Sin embargo, la idea de transferir la capital federal del litoral hacia el interior existió mucho antes, y fue atribuida al político portugués Marqués de Pombal a mediados del siglo XVIII, al percibir ya en aquellos tiempos la necesidad de poblar otras regiones del país. De hecho, la creación de Brasilia tuvo gran impacto y resultó en el poblamiento de la región Centro-Oeste.

El diseño del Plan Piloto (figura 1) fue elaborado por uno de los pioneros de la arquitectura moderna de Brasil, el urbanista Lúcio Costa, luego de ganar el concurso en 1957.

Figura 1. Brasília, Plano Piloto original



Fuente: Ministerio de Cultura 2010

Sobre las intenciones del diseño del Plan Piloto, señala Dantas:

Las largas rectas y el privilegio a la estética automovilística (la industria automovilística fue la más destacada en la época de JK) son marcas registradas del diseño de Brasilia. Más que eso, sin embargo, lo que llama la atención siendo casi una característica nacional, es la famosa «ausencia de esquinas» (2004: 57).

Por su parte, el diseño de las edificaciones estuvo a cargo de otro seguidor de la arquitectura de Le Corbusier, el arquitecto brasileño Oscar Niemeyer, precursor de la exploración de las posibilidades constructivas y plásticas del hormigón armado (ver fotografía 1).

El ideal de la construcción de Brasília, fuertemente marcada por el urbanismo contemporáneo, es un ejemplo de la voluntad de profesionales y gobernantes brasileños de culminar el sueño de un país moderno, del Brasil del futuro.

No es objetivo de este artículo discutir a fondo las consecuencias positivas y negativas de la construcción de la nueva capital federal, solamente se señala rápidamente que la nueva urbe, diferente de cualquier otra ciudad brasileña y Patrimonio de la Humanidad por representar el concepto racionalista y estético de la arquitectura moderna, actualmente presenta grandes problemas sociales, fruto de alguna manera de la traslación de las tesis europeas de la época a una realidad social, económica y cultural distinta.

Construida en poco más de tres años y planificada para recibir 500 000 habitantes en el año 2000, en esta fecha el IBGE contabilizó 1 984 000 habitantes en Brasilia y 2,05 millones en el Distrito Federal —formado por Brasilia y 18 ciudades satélites—. Por último, el Núcleo Bandeirante (ver fotografía 2), conocido como «Cidade Livre» es un ejemplo de la formación inicial de las ciudades satélites, construidas para albergar a los obreros. Por lo tanto, las ciudades satélites fueron originalmente resultantes de la expulsión de la clase trabajadora de la construcción de Brasilia.

Además del Plan de Metas de Jucelino Kubichek, otros proyectos de importancia pueden ser citados, tales como el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PND), el Plan de Integración Nacional (PIN), el Polo de Desarrollo de la Amazonía y el Polo de Desarrollo de la Región Centro-Oeste. Dichos proyectos fueron obra de los gobiernos de la dictadura militar (1964-1985) y tuvieron el objetivo de mejorar la infraestructura para el desarrollo regional.

Por ejemplo, las construcciones de las carreteras Transamazónica y Belém-Brasilia son muestras de la política territorial de aquellos tiempos; es decir, la atención a la necesidad de integración territorial, dando preferencia por el transporte terrestre y promoviendo a la vez la venta de las unidades producidas por la industria automovilística instalada en el país desde 1956.

Las políticas territoriales del Estado brasileño hasta finales de la década de 1970 resultaron en la formación por primera vez de una red urbana nacional y la constitución de un mercado interconectado. Sin embargo, hasta el momento, no se han resuelto los fuertes problemas de desigualdades sociales, ni las disparidades en la distribución de riqueza entre las regiones. Asimismo ha surgido un nuevo desafío, el de frenar el proceso de degradación ambiental causado por el desarrollo económico.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL NACIENTE

La noción de ordenamiento territorial tiene origen en la geografía regional francesa de la década de 1960, precisamente en la escuela del *aménagement du territoire* analizada por el geógrafo brasileño Manuel Correia de Andrade (1977). En Brasil específicamente, se originó estrechamente relacionada con el «Estado Desarrollista», apoyando en la constitución del instrumento teórico y técnico de la doctrina del gobierno (Moraes 2005).

La crisis del petróleo en 1973 y la emergencia del sistema financiero internacional mundializado afectaron a Brasil y dictaron los rumbos de la nueva economía nacional a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. Esta época también fue marcada por la crisis política ocasionada por el proceso de redemocratización y el fin de la dictadura militar. Esta inestabilidad política y económica resultó en una relativa ausencia de política territorial.

Sin embargo, en estos contextos nace el debate sobre la necesidad del Gobierno Federal de asumir de forma coordinada y articulada las acciones referentes al ordenamiento territorial. Rückert (2005) resalta que el proceso político de reforma del Estado brasileño se constituye como un marco referencial general a ser considerado para el inicio de la construcción de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Hasta la actualidad se percibe una falta de consenso en el concepto de ordenamiento territorial. Massiris Cabeza (2002) afirma que la ordenación del territorio ha sido objeto de diversas interpretaciones en el mundo. Por supuesto, esto se justifica por el hecho de que es un tema reciente y en proceso de construcción y reflexión por académicos y gestores públicos.

Hasta el momento la definición más aceptada es la de la Carta Europea de 1983, a pesar de ser llamada de concepción ecléctica por Massiris Cabeza (2002). Dicha carta, suscrita por los países representados en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (Cemat), afirma que el ordenamiento territorial es «la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global» (Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en la conferencia de Torremolinos en 1983). Según Sá (2005), ordenamiento territorial es la expresión de la organización territorial, que se caracteriza por múltiples dimensiones (física, cultural, política, económica y social), en diferentes escalas geográficas. Refleja las múltiples facetas de «vivir» la gente en el espacio físico.

En cuanto a su objeto, Massiris Cabeza (2002) igualmente afirma que hay ausencia de concepciones únicas para definirlo. Mientras tanto, todas las concepciones presentan la idea de regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio, con el fin de su aprovechamiento racional y óptimo. Por último, es importante resaltar que la visión del ordenamiento territorial está pautada en el desarrollo sostenible.

El ordenamiento territorial en Brasil pasó a ser tema prioritario en la gestión del territorio nacional y por ello fue considerado en la nueva Carta Magna de 1988. En el artículo 21, parágrafo IX dice: «Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social» (Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988).

El naciente ordenamiento territorial en Brasil busca poner fin a la planificación centralizada y tecnocrática, y agrega además el tema de la participación social. Por otro lado, considera la sostenibilidad del desarrollo como influencia en el debate internacional sobre la destrucción y el colapso del medio ambiente. Asimismo, preocupan al país los problemas sociales que el avance de la ciencia y la tecnología hasta el momento no ha resuelto, al contrario, los ha agravado en diversas partes del territorio, tal cual se pasa en otras naciones del mundo.

ELABORACIÓN DE SUBSIDIOS TÉCNICOS Y DOCUMENTO BASE PARA LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - PNOT

La Constitución de 1988 adopta el principio de acción cooperada entre los niveles gubernamentales, cabiendo al Gobierno Federal elaborar las directrices generales de políticas territoriales, o sea, las estrategias macro de ocupación del espacio; instalación de equipamientos de infraestructura; gestión de los fondos territoriales; utilización de los recursos naturales; la defensa de la Soberanía y de las fronteras y las acciones espaciales en áreas críticas o prioritarias. El tema ambiental también debe ser tratado como una prioridad de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (Moraes 2005).

Las primeras acciones se dieron en la década de 1990, cuando la entonces Secretaría de Asuntos Estratégicos y su Dirección de Ordenamiento Territorial adoptaron una estrategia básica de ordenamiento que se limitó a la elaboración de la zonificación ecológica y económica. Sin embargo, en el año 2003 fue creada la Ley 10.683/03, que estableció las atribuciones de cada ministerio y confirió la responsabilidad sobre el ordenamiento territorial al Ministerio de Integración Nacional y al Ministerio de Defensa. La zonificación ecológica y económica fue puesta a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, creado en 1992.

El proyecto «Elaboración de subsidios técnicos y documento base para la definición de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial - PNOT» fue elaborado en 2004 por el Ministerio de Integración Nacional a través de su Secretaría de Políticas de Desarrollo Regional, con el apoyo de la Asociación Brasileña de las Instituciones de Investigación Tecnológica (Abipti) y la Universidad de Brasilia por medio de su Centro de Desarrollo Sostenible (CDS/UnB). Los párrafos que siguen pretenden rescatar en forma resumida el contenido de esta propuesta.

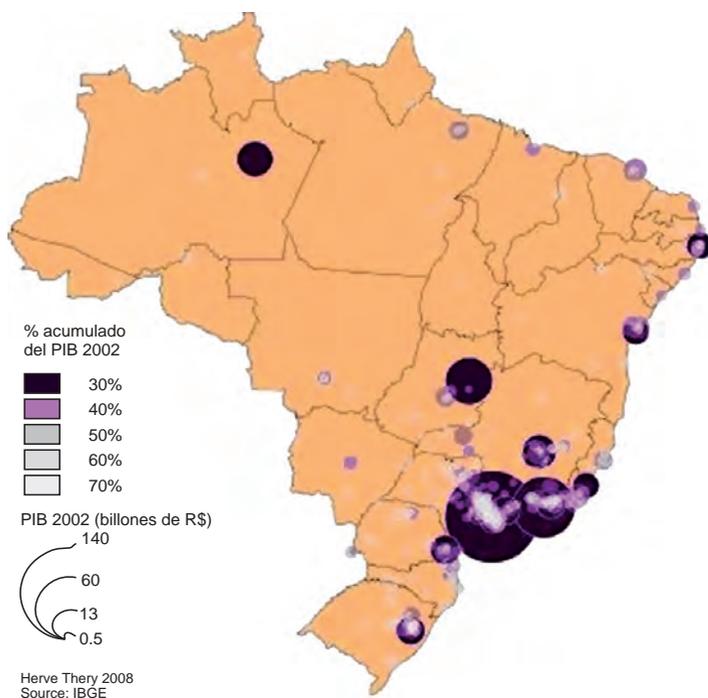
El diagnóstico realizado contempló seis temáticas: principales padrones de uso y ocupación del territorio nacional; situación de las tierras en poder de Gobierno Federal; logística del territorio y las corporaciones; experiencias nacionales e internacionales; principales acciones e instrumentos sectoriales y multisectoriales en vigencia en el país con relación al ordenamiento territorial y análisis del aparato institucional y jurídico-legal. Dicho diagnóstico permitió identificar la situación del territorio brasileño en términos sociales, económicos, ambientales, etcétera.

En primer lugar, se evidenció una fuerte desarticulación y dispersión de la acción del Gobierno en la gestión territorial, con existencia de políticas de carácter sectorial y diversos conflictos territoriales, y con la necesidad de la adopción de acciones cooperadas y armónicas, como ya había sido establecido en 1988 en la Constitución. Por lo tanto, este cambio en la visión del gobierno fue puesto como determinante para la ejecución de las políticas territoriales.

En cuanto al diagnóstico territorial, fue identificada una marcada concentración poblacional en regiones costeras; fuertes contrastes socioeconómicos entre las regiones Sur-Sudeste y Norte-Noreste; y asimetría en la distribución de funciones urbanas entre las redes de ciudades de Sur-Sudeste y Norte-Noreste.

Consecuentemente, se ha constatado una fuerte concentración espacial de las actividades económicas a lo largo de la costa, en las áreas metropolitanas y en las regiones Sudeste y Sur. Este hecho se percibe en la distribución del Producto Interno Bruto (PIB) por municipios presentado en la figura 2:

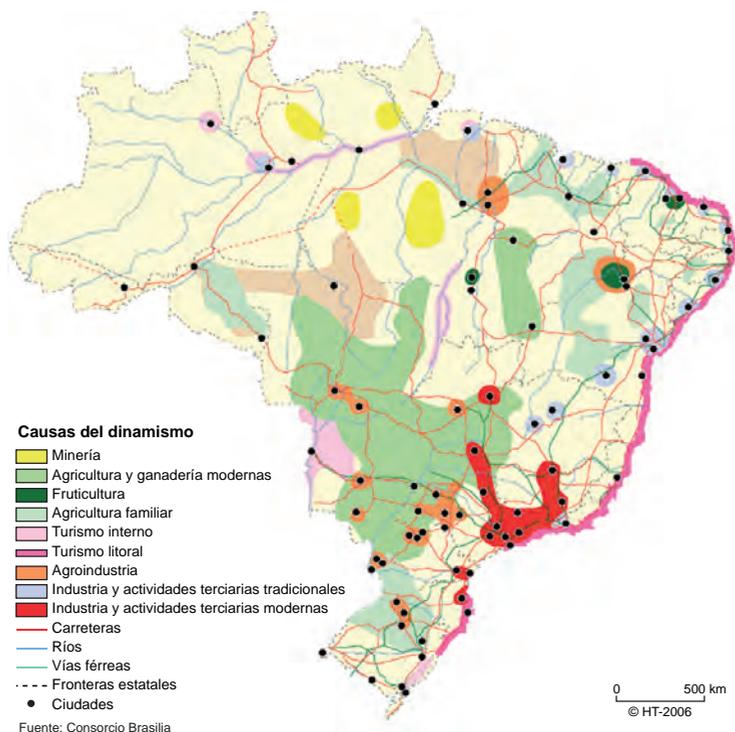
Figura 2. Distribución del PIB por municipios



Fuente: Elaboración del IBGE. Ministerio de Integración Nacional, 2006

La concentración económica se caracteriza por la ubicación de la industria y servicios en el eje São Paulo – Rio de Janeiro – Belo Horizonte - Triángulo Mineiro – Distrito Federal – Paraná – Santa Catarina; la agroindustria concentrada en São Paulo – Mato Grosso do Sul – Mato Grosso, como también en el sur de Maranhão y oeste de Bahia; el turismo desarrollado en el litoral de Ceará, Bahia, Pernambuco y Rio Grande do Norte y la irrigación en zonas de llanura de inundación, bandejas y cerrados. La figura 3 presenta las actividades económicas principales distribuidas en el territorio.

Figura 3. Actividades económicas



Fuente: Consorcio *Brasilia*. Ministerio de Integración Nacional, 2006

Asimismo, se detectó que Brasil contaba con un territorio dominado por grandes empresas que incorporan, someten o excluyen los territorios de grupos sociales menos poderosos; así como una fuerte disparidad entre grandes empresas y la producción familiar, lo que resulta en exclusión y conflictos.

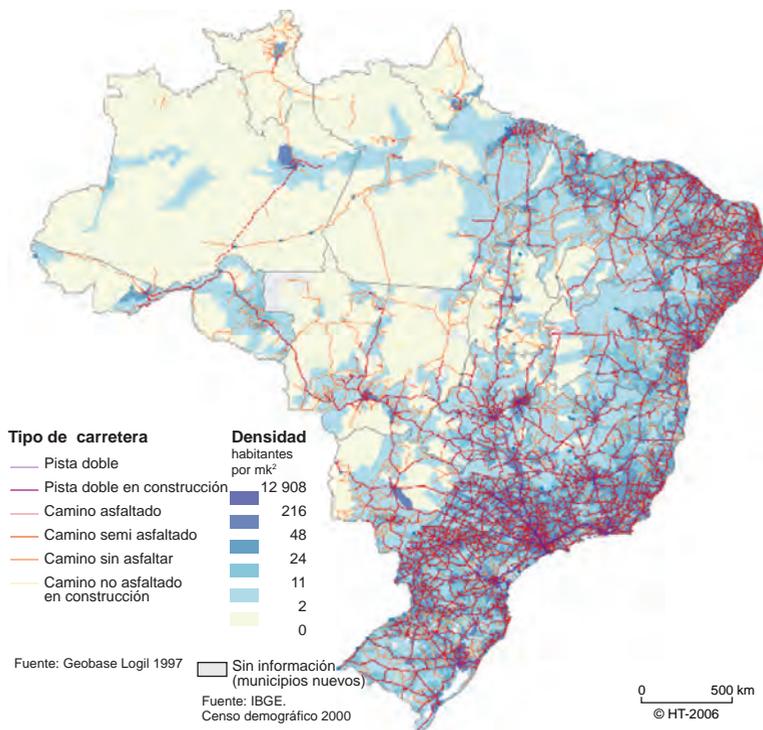
Con relación a los transportes, se identificó la concentración de la red rodoviaria en la faja costera (densa en las regiones Sudeste, Sur y Noreste); distribución desigual y mal explorada de la red ferroviaria; baja exploración de la navegación en el territorio nacional (con excepción de la navegación de personas y productos en ríos de la región amazónica) y desigualdad en la distribución territorial de las redes de información a larga distancia, con la costa como eje principal del país, donde todas las redes se concentran. Observando la figura 3 se percibe la siguiente realidad:

- **Sur/Sudeste:** redes densas, sobre todo en São Paulo;
- **Noreste:** densa en la costa y dispersa en el interior;
- **Centro–Oeste:** densa en el eje Brasilia/Goiania/Cuiabá. Dominan vías sin asfalto; y

- **Amazonía:** redes restrictas a algunos ejes (Transamazónica) /completamente ausente en el Norte y parte occidental

En la figura 4 se puede observar las carreteras, las predominantes en el sistema de transporte brasileño y su concentración en las regiones costeras. Se aprecia que su trama disminuye a medida que se avanza hacia el interior del país.

Figura 4. Carreteras y densidad de la población



Fuente: Elaboración IBGE, 2000. Ministerio de Integración Nacional, 2006

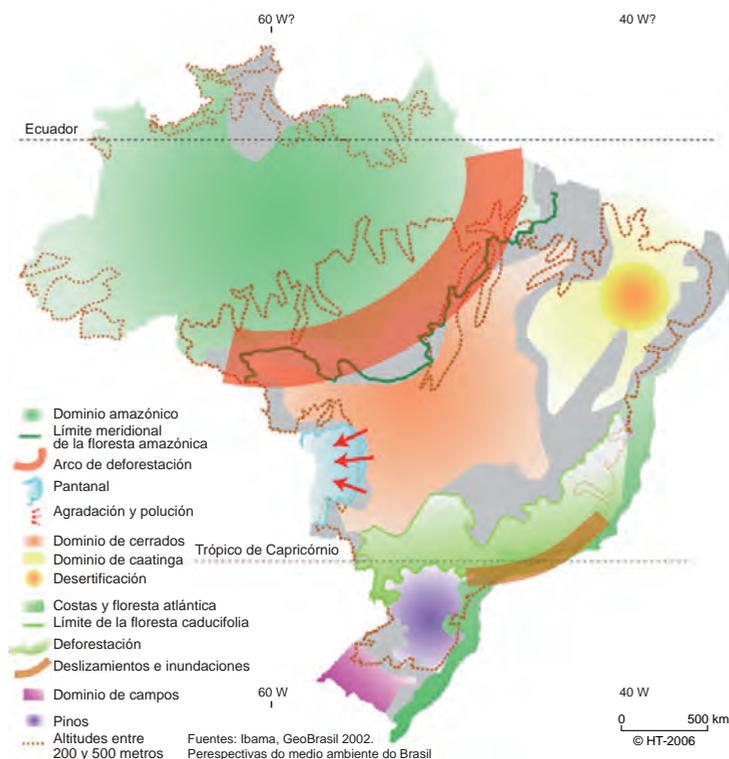
En cuanto al diagnóstico ambiental, se identificó un modelo de uso y ocupación del territorio brasileño ambientalmente insostenible, con fuerte deforestación a lo largo de los ejes de expansión de las fronteras agrícolas (ver figura 5).

El arco de color rojo de la figura 5 representa la deforestación en el área de expansión de la frontera agrícola. El diagnóstico ambiental del país es de deforestación de la Amazonía, amenaza de drenaje y polución del Pantanal, desertificación en el semiárido

del Noreste, colapso de la Sierra del Mar y deforestación de los últimos resquicios de la mata atlántica.

Con respecto al diagnóstico sobre propiedad de la tierra, se constató conflictos de posesión y control del territorio; predominando la «grilagem¹» y la violencia como forma de apropiación de terrenos de la Amazonía y conflictos entre organismos gubernamentales en relación con el destino del territorio.

Figura 5. Medio ambiente en Brasil



Fuente: IBAMA, 2002. Ministerio de Integración Nacional, 2006

Frente a esta realidad, fue propuesta una Política Nacional de Ordenamiento Territorial bajo los principios de soberanía nacional e integridad territorial; inclusión social y ciudadanía; reconocimiento de la diversidad sociocultural y ambiental; protección de la naturaleza y el uso y ocupación sostenible del territorio.

En lo referente a las directrices de acción y estrategias político-institucional, se ha pensado en reducir conflictos en el uso y ocupación del territorio y de sus recursos; promover la gestión participativa involucrando el poder público, el sector productivo y la

¹ Esta palabra en Brasil se refiere a la posesión de tierras mediante falsos títulos de propiedad (Ferreira 1989).

sociedad civil, con miras a garantizar la descentralización administrativa y el control social; promover la integración de las diversas escalas (municipal, microrregional, mesorregional, estatal, macrorregional y continental) en las políticas de ordenamiento territorial; construir políticas de cooperación supranacional en la gestión de proyectos que, por su naturaleza, trascienden fronteras nacionales; integrar los principios y directrices de la PNOT en las decisiones de inversión de la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA).

Las directrices de acción en términos socioculturales fueron pensadas en el sentido de estimular el reconocimiento de los derechos de las poblaciones vulnerables a los procesos de ocupación y uso del territorio y valorizar las identidades regionales.

Las directrices y acciones económicas serían direccionadas para estimular la distribución equitativa de las actividades productivas sostenibles; promover la articulación y creación de instrumentos financieros de apoyo al ordenamiento territorial, priorizando los territorios deprimidos; apoyar el fortalecimiento y la diseminación de polos de investigación, desarrollo e innovación en las regiones; inducir la descentralización territorial de la industria y de los servicios más modernos, priorizando el empleo y renta en diferentes regiones; estimular la mejora y ampliación de la infraestructura de las comunidades rurales y el refuerzo a las políticas agropecuarias y de turismo rural.

Las acciones y estrategias en el ámbito de la propiedad de la tierra fueron pensadas con vista a establecer criterios y prioridades en los casos de conflictos de uso en tierras del Gobierno destinadas a las Unidades de Conservación, elaborar y ejecutar proyectos de asentamientos del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA); proteger las tierras indígenas y quilombolas.

Se sabe que la Constitución de 1988 y el posterior Estatuto de la Ciudad han determinado que la planificación urbana es responsabilidad de los municipios, que deben gestionar el territorio urbano con base en la creación e implementación del Plan Director Municipal. Sin embargo, la PNOT tiene como estrategia de acción desconcentrar áreas metropolitanas y áreas urbanas costeras para generar el proceso de interiorización de la ocupación del territorio, fortalecer la red de ciudades de centralidad media; apoyar el desarrollo de las ciudades pequeñas y aglomeraciones rurales. Por último, fue pensado en articular acciones de OT con programas territoriales específicos como los referentes a Faja de Frontera y al Mar Territorial.

En cuanto a los instrumentos para el ordenamiento territorial en sus dimensiones físico-natural, económico-tecnológico, social, cultural y político-institucional, hay en Brasil las iniciativas de elaboración de la zonificación ecológica económica, zonificación agrícola, zonificación industrial, planificación de cuencas hidrográficas, planos directores municipales, planificación regional y reforma agraria.

En fin, el proyecto «Elaboración de subsidios técnicos y documento base para la definición de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial – PNOT», una vez concluido, ha servido de base de discusión para la creación del Sistema Nacional de

Ordenamiento Territorial, lo que ocurrió por ley en el año 2007. Este sistema es el marco del futuro próximo del territorio brasileño.

CONCLUSIONES

Se sabe que la PNOT no es una iniciativa pionera de Brasil, puesto que otros países ya formularon sus políticas nacionales de ordenamiento del territorio y poseen sus órganos responsables para la coordinación y articulación de las políticas territoriales.

La definición de una PNOT representó para Brasil un gran desafío debido a su importancia como instrumento de crecimiento económico, justicia social, calidad de vida y protección del medio ambiente, todo esto proyectado para una nación de proporciones continentales.

El desafío es aún mayor, cuando se piensa que el país tiene una tradicional diversidad de instrumentos, programas y acciones desarticulados de ordenamiento territorial, afectando negativamente al país, sobre todo con relación a la asignación de recursos para el desarrollo económico y social.

Se hace todavía mayor el desafío cuando constatamos que el país está regido por el modo de producción capitalista y que la producción del espacio tiene como soporte fundamental la acumulación de capital, lo que determina los condicionantes políticos, sociales, culturales y ambientales. El desarrollo sostenible es la filosofía para vencer este desafío.

Por último, se resalta mucho en las políticas territoriales actuales la necesidad de compatibilizar las formas de ocupación y uso del territorio con sus potencialidades. Es reconocida la potencialidad ambiental y cultural de los países latinoamericanos, entre los cuales se encuentra Brasil. Por lo tanto, una política territorial de los gobiernos y la participación, fiscalización y presión social son esenciales para enmarcar el futuro de nuestros países.

Por lo antes mencionado, se espera que la PNOT contenga los avances esperados para el territorio nacional, bajo las directrices básicas tales como propiciar una mejor distribución de la población y de actividades económicas en el territorio; generar mayor racionalidad económica en su uso y ocupación, con vistas a la exploración de las potencialidades y mayor productividad, mejora de la calidad ambiental y de la calidad de vida, expresándose esta última en el mayor acceso a la tierra, al trabajo, a los servicios públicos, etcétera.

BIBLIOGRAFÍA

Andrade, Manuel Correia de. (1977). *Espaço, polarização e desenvolvimento*. São Paulo: Ed. Grijalbo.

- Azevedo, Aroldo de. (1956). Vilas e cidades do Brasil colonial: ensaio de geografia urbana retrospectiva. *Boletim da FFCLUSP*, 208, *Geografia*, 11 São Paulo: Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras.
- Dantas, Fagner. (2004). «Brasília: la utopía desfigurada». *Urbano*, 7(10): 50-60, noviembre. Concepción, Chile.
- Ferreira, A.B.H. (1989). *Mini Dicionário Aurélio*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística. (2007). «Perfil dos Municípios Brasileiros». Rio de Janeiro.
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/cultura2006/cultura2006.pdf>. Consulta: 30/09/2010.
- Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística –IBGE. (2010). Censo 2010: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas
http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766. Consulta: 30/09/2010.
- Massiris Cabeza, Ángel (2002). «Ordenación del território en America Latina». *Scripta Nova*. Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales, vol. VI, núm. 125. Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/nova-ig.htm>. Consulta: 30/09/2010.
- Ministerio de Cultura de Brasil. (2010). Plan Piloto de Brasília. <http://www.cultura.gov.br>. [Con acceso el 29/09/2010]
- Ministerio de Integración Nacional. (2006). Proyecto «Elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição de Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT», Brasília.
<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>
- Ministerio de la Ciudad. (2003). Ley Número 10.683, de 28 de mayo de 2003. Disponible e: <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/legislacao/leis/Lei-10683de28052003.pdf>. Consulta: 06/10/2010.
- Moraes, Antonio Carlos Robert. (2005). Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. En *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003*. Brasilia: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR).
- Ruckert, Aldomar Arnaldo. (2005). O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. En *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003*. Brasilia: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR).
- Sá, T. D. A. (2005). O que é Ordenamento Territorial? En N. A. Mello y R. Oliveira Júnior (Coords.), *Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília: Ministerio da Integração Nacional.
- Senado Federal. (1988). Constitución Federal de 1988. Disponible en <http://www.uel.br/aai/pages/arquivos/Constituicao%20Federal%201988br.pdf>. Consulta: 30/09/2010.

ANEXOS DE FOTOS



Fotografía 1. Edificaciones de Brasilia. Respectivamente: Catedral; Explanada de los Ministerios; el Congreso Nacional y el Palacio de la Alvorada.



Fotografía 2. Núcleo de los Bandeirantes